



Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
Secretaría de Posgrado

“Vos proponés, vos decidís”. Presupuestos participativos y participaciones ciudadanas en La Plata y Morón (2006-2014)

Tesis presentada para obtener el grado de doctora en Ciencias Sociales

Mg. María Laura Pagani¹
Director: Dr. Antonio Camou

La Plata, 26 de noviembre 2014

¹ mlpagani76@gmail.com

Resumen

En la presente investigación se analiza la problemática de las participaciones ciudadanas en contextos locales, a partir del estudio de dos casos de presupuestos participativos (2006-2014) en los municipios de Morón y La Plata. A lo largo del trabajo sostenemos dos tipos de argumentos, el analítico y el empírico, donde el primero atraviesa al segundo. El argumento analítico involucra el reconocimiento de que “la participación ciudadana” implica distintos sentidos y significaciones según los actores y por ello proponemos concebir “participaciones” en plural. Este enfoque requiere comprender la peculiaridad de las experiencias y abordar cada caso a través de una serie de planos empíricos que aparecen relacionados: la reconstrucción del contexto político y social, recuperando los antecedentes de las políticas de participación municipales; el proceso sociopolítico en todo el ciclo de la política (la fundamentación, el diseño, la implementación y los resultados), a partir de la caracterización del diseño institucional y organizacional (normativa, estructura administrativa, metodología de implementación) y una dimensión subjetiva que, a su vez, es constitutiva de los planos anteriores e indaga las experiencias de los distintos actores involucrados (técnicos, ciudadanos, políticos).

Consideramos que los principales aportes de la tesis se orientan a comprender las relaciones entre el Estado y la sociedad, desde un enfoque relacional, asumiendo la complejidad y las tensiones que atraviesan los procesos participativos. Para ello fue necesario problematizar algunos supuestos. Frente a visiones que se centran en considerar en “bloque” los efectos “positivos” o “negativos” de “la” participación ciudadana, asumimos “matices”. Sostenemos que, para comprender el desarrollo y los resultados de los presupuestos participativos, es importante prestar especial atención a los modos cómo se interrelacionan las trayectorias y dinámicas políticas previas con la intervención de distintos actores y sus experiencias.

En este sentido, pensamos a los actores como productores de la dinámica de la política pública en sus distintos momentos (fundamentación, diseño, implementación y resultados), debatiendo con una visión consolidada en los estudios de participación ciudadana que toma como lineal las influencias de la ciudadanía en el Estado y que no visualiza la interacción entre distintos actores, ni suele abordar la orientación inversa de la relación: las implicancias en los actores que intervienen en las políticas. Tener en cuenta estos aspectos requirió un abordaje distinto a las aproximaciones para el estudio de las políticas públicas que se centran en la medición de los resultados en términos cuantitativos, para comprender los procesos en términos subjetivos y ahondar en los aprendizajes y vivencias que constituyen las propias experiencias de los actores.

Palabras claves: participación ciudadana, política pública, municipios, experiencias.

Agradecimientos

Quiero comenzar estas líneas agradeciendo en primer lugar a los participantes de las asambleas de los presupuestos participativos de las dos localidades: a los vecinos de distintos barrios, a los integrantes de los equipos municipales y a los funcionarios entrevistados. Ellos de forma generosa y desinteresada colaboraron con mi investigación, me permitieron observar las asambleas y estar presente en distintas reuniones y encuentros, estuvieron dispuestos a contestar preguntas, dudas y compartir sus opiniones y brindaron sus documentos y fotos relacionados con su experiencia. Especialmente, a Didier y Carlos a los que consulté muchas, muchas veces, y también a María José, Sebastián, Alan, Karina, Mariel, Dardo y Luisa, por nombrar algunos.

Destaco especialmente la guía de mi Director, Antonio Camou, cuyo aporte fue fundamental en todas las etapas de la investigación. Su apoyo, comentarios y orientaciones fueron muy enriquecedores y alentadores, teniendo siempre las palabras justas para mejorar el trabajo. Su acompañamiento fue esencial en este trayecto, por sus recomendaciones respecto de la tesis y por otras que me ayudaron a tomar decisiones respecto de mi recorrido por la Facultad.

Los primeros interrogantes sobre los alcances de la participación ciudadana me surgieron hace casi 15 años y desde ese momento ocuparon un lugar central en mi desarrollo profesional. Primero en la tesina de grado, finalizando los años noventa. Luego, en la tesis de maestría de FLACSO profundicé la temática de la relación entre el Estado y la sociedad, abordando los procesos de participación en tres municipios. En ese entonces, Amalia Eguía dirigió la tesis y aprendí mucho con ella. También me formé en las cuestiones vinculadas a la gestión estatal con Mabel Hoyos, quien desde que era estudiante me convocó a sumarme a sus espacios de cátedra y, en los temas de la participación en las políticas sociales, en los proyectos que dirigieron Amalia y Susana Ortale. Unos años después abordé el tema de los presupuestos participativos en el trabajo integrador final para la especialización realizada en la UNTREF, por medio del cual pude concursar el cargo actual que desempeño en la administración pública. Nombro todos estos períodos y personas porque esta tesis también es resultado de aportes previos.

Se extiende este reconocimiento a las lecturas atentas de Eray y Mayra, con quienes compartí muchísimas reflexiones sobre el tema y momentos del trabajo de campo, y también a Sebastián. Cada uno colaboró en distintas etapas; sus correcciones de los borradores, sugerencias y críticas fueron muy valiosas; sus continuos impulsos, muy motivadores. A Leyla, Alejandra, Bernardo y Laura, gracias por la última lectura de algunos capítulos y a Valeria por la ayuda con el índice y compaginación final.

Asimismo, agradezco a los profesores y compañeros de los talleres de tesis, a los profesores de otras materias del doctorado, que contribuyeron con el aporte de nuevos enfoques y bibliografía

sobre la temática y, a distintas autoridades de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, que me apoyaron para que pueda terminar el proceso de escritura.

La presente investigación también es fruto de reflexiones y de intercambios con colegas del proyecto de investigación “Gobernabilidad, democracia y reformas político-estatales en la provincia de Buenos Aires: estudios de caso sobre la vinculación entre producción de conocimiento especializado y toma de decisiones en la elaboración de políticas públicas (2003-2013)” de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP.

A quienes fueron compañeros de trabajo y con los que compartí varios proyectos que implicaron distintos aprendizajes, que hoy están presentes en estas hojas. Al equipo de Expertos en Gestión Pública, con los que muchas veces discutimos y pensamos perspectivas y metodologías para mejorar el Estado, con los que nos sentimos honrados de asumir el desafío de superarnos día a día para ser mejores servidores públicos. Gracias por la contención diaria.

En el plano personal, agradecer a mis padres por haber posibilitado que estudie en la Facultad, que significó la llegada de una primera generación a la Universidad. También a mis amigos, quienes incluso sin entender bien de que se trataba la tesis siempre me alentaron. A los que se ofrecieron a ayudar en cuestiones logísticas y cuidado de los niños. La lista sería larga, amigos, papas del colegio y fútbol, pero quiero reconocer el apoyo de Virginia, Jimena y de mi hermano Martín, que también hizo de niñero para que pueda cursar algunas materias. Pero muy especialmente a Rita que es un pilar muy importante en todo lo que encaro y siempre está presente en todos los momentos. A mi compañero de vida, Mauricio, que me apoyó en todo este trayecto, estuvo atento a los avances de la tesis, realizó varias correcciones y me incentivó a seguir ante cada hoja en blanco y, cuando necesité, también me facilitó las idas a Morón. Y muy, pero muy especialmente a mis hijos, Federico y Emilia, a los que también quiero dedicarles esta tesis, ya que con sus cortos añitos, desde que tienen memoria saben comprender (aunque a veces no tanto!) mis largas ausencias frente a libros, papeles y la computadora y aprendieron a esperar a que su mamá termine “la tesis de los doctorados” o “la tesis social”, ilusionados de que si soy doctora me dedique a “curar a la gente” y pueda “jugar más tiempo” con ellos.

A todos gracias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
PRIMERA PARTE: Principios teóricos y antecedentes de la investigación	21
Capítulo 1. Significados y avatares de la participación ciudadana.....	22
1.1. Reflexiones acerca del concepto de participación.....	22
1.2. Los recorridos de la participación.....	26
1.2.1. La participación y la pobreza	27
1.2.2. Participación y crisis de representación política	30
1.2.3. Participación ciudadana y cambios en el Estado: los procesos de reforma	35
1.2.4. La reconstrucción de la esfera pública.....	38
Capítulo 2. El lugar de la participación en las políticas públicas municipales.....	40
2.1. Las Políticas Públicas	40
2.2. Las Políticas Públicas en el contexto municipal	43
2.3. La participación en el ciclo de las políticas públicas locales.....	46
2.4. Los formatos de la participación	53
2.5. Los sentidos de la participación	54
2.6. Las condiciones de los procesos participativos.....	58
2.7. Los actores en los procesos participativos.....	61
Capítulo 3. Los Presupuestos Participativos	67
3.1. Definiciones y antecedentes del PP	67
3.2. Formatos de los PP	71
3.3. Análisis de los objetivos y resultados de los PP	76
3.4. Los actores en los PP: motivaciones, subjetividad y aprendizajes.....	81
SEGUNDA PARTE: Caso La Plata	86
Capítulo 4. La Plata: trayectorias de las políticas de participación ciudadana.....	87
4.1. Datos contextuales.....	87
4.2. Trayectorias participativas del municipio.....	88
4.2.1. La política de descentralización: creación de Centros y Juntas Comunales	89
4.2.2. El Presupuesto Participativo (1998/9)	93
4.2.3. El Plan Estratégico 2001/2010	99

Capítulo 5. El Presupuesto Participativo de La Plata en el ciclo de la política pública.....	107
5.1. Contexto político en el que surge el PP	107
5.2. Ingreso a la agenda estatal	108
5.3. Implementación.....	111
5.3.1. Primera edición: 2008	111
5.3.2. Cambios en la metodología del PP	118
5.4. Resultados	124
5.4.1. La perspectiva de los funcionarios y equipo municipal.....	125
5.4.2. La perspectiva de los vecinos	130
Capítulo 6. Las tramas de la participación: actores, relaciones socio-políticas y prácticas.....	133
6.1. Coordinadores: “Incluye y reinarás”	133
6.2. Los funcionarios: la “bajada” de la gestión a los barrios	136
6.3. Los vecinos y sus participaciones	140
6.4. “Barajar y dar de nuevo”	149
6.5. Las relaciones entre los actores: las asambleas como ámbitos de turbulencia	153
Capítulo 7. Las experiencias: “entre la ilusión y el desencanto”	173
7.1. Las trayectorias	173
7.2. Las motivaciones.....	175
7.3. Las expectativas	184
7.4. Aprendizajes: haciendo camino al andar	188
7.5. Vivencias: los sentires de la participación.....	198
TERCERA PARTE: Caso Morón.....	205
Capítulo 8. Morón: trayectorias de las políticas de participación ciudadana.....	206
8.1. Datos contextuales.....	206
8.2. Trayectorias participativas del municipio.....	207
8.2.1. El proceso de descentralización y la creación de las UGC	212
8.2.2. Surgimiento y funcionamiento de los CV y articulación con las UGC.....	213
Capítulo 9. El Presupuesto Participativo de Morón en el ciclo de la política pública.....	223
9.1. Contexto político en el que surge el PP.....	223
9.2. Ingreso a la agenda estatal	224
9.3. Implementación:.....	228

9.3.1 Primera edición: 2006	228
9.3.2 Cambios en la metodología	231
9.4. Resultados	242
9.4.1. La perspectiva de los funcionarios y equipo municipal.....	242
9.4.2. La perspectiva de los vecinos	245
Capítulo 10. La trama de actores: prácticas de participación y relaciones socio-políticas	249
10.1. Los funcionarios	249
10.2. Los Promotores Comunitarios: la importancia del trabajo territorial.....	251
10.3. Los Delegados: un rol cambiante. ¿Voluntarios, referentes o colaboradores?	254
10.4. Los vecinos y sus participaciones	259
10.5. Las relaciones entre los actores	270
Capítulo 11. Las experiencias: “participar te abre la cabeza”	284
11.1. Trayectorias.....	284
11.2. Motivaciones	286
11.3. Expectativas	289
11.4. Aprendizajes.....	292
11.5. Vivencias: los sentires de la participación	303
CUARTA PARTE: Comparaciones y reflexiones finales	309
Capítulo 12. Comparaciones entre los casos	310
12.1. Los contextos y las trayectorias de participación en los municipios.....	310
12.2. Los PP en el ciclo de política la pública	313
12.3. Prácticas de participación y relaciones socio-políticas.....	327
12.4. Las experiencias en y de las participaciones.....	334
Reflexiones finales.....	345
BIBLIOGRAFÍA	354
ANEXOS.....	373

INTRODUCCIÓN

Presentación del problema de investigación y enfoque teórico de la tesis

La presente investigación analiza las participaciones ciudadanas en contextos locales, a partir del estudio de dos Presupuestos Participativos (en adelante PP), en los Municipios de Morón y La Plata (2006/2014).

La participación ciudadana en las políticas estatales se convirtió en los últimos tiempos en una temática presente en todos los niveles de gobierno y aparece asociada a distintos procesos socio-políticos. Se da por sentado que promueve “buenas causas” (Oszlak, 2009) o como sostiene Poggiese (2005) se conformó como un “metarrelato”, que nadie discute, del que todos se apropian y adhieren. En esta misma línea, Goldfrank (2006: 3) señala que el crecimiento de las políticas de participación ciudadana, entre ellas el PP, ocasionó que “lo que alguna vez fue un poco conocido proceso de participación popular, impulsado por algunos partidos latinoamericanos de izquierda, como una forma de reinventar el socialismo, se ha convertido en una ‘buena práctica’ dentro de la caja de herramientas de buen gobierno promulgada por instituciones internacionales de desarrollo”. Estas concepciones se asocian con una perspectiva que enfatiza los argumentos y efectos positivos de la participación, que adquirió en los últimos años una presencia muy notoria en la bibliografía.

Desde un punto de vista “técnico”, ligado a la visión de los organismos internacionales, se argumentó a favor de la eficiencia en cuanto a la sostenibilidad de las políticas. Asimismo, desde el análisis de las consecuencias políticas y sociales se la relaciona a distintos supuestos: al mejor funcionamiento de la democracia, al fortalecimiento y autonomía de la comunidad, a la eficiencia de las políticas públicas y a la transparencia de la gestión. Contrariamente, se advierten efectos negativos en el sentido de que el Estado traslada sus responsabilidades a la sociedad y que la participación es producto de manipulaciones políticas, que contribuye a facilitar la construcción artificial de consensos.

Frente a visiones que se centran en considerar los efectos “positivos” o “negativos” de la participación ciudadana, en la tesis consideramos que los fundamentos, diseños y efectos de estas políticas son variados, y que se vinculan con los contextos donde se desarrollan, con los para qué, con qué actores y a qué niveles se la promueve. En tal sentido, mientras otras perspectivas tienden a tomar en “bloque” y a “dicotomizar” las concepciones de la participación en un alto nivel de generalización, aquí partimos de concebir la complejidad y las tensiones que atraviesan los procesos participativos. De este modo sostenemos, entonces, una visión que desplaza la consideración de la participación “en singular” a una concepción que enfatiza las participaciones “en plural”. Ello

implica, siguiendo la contribución de Soprano (2007)², una aproximación teórica y metodológica que intenta comprender las historicidades específicas de cada contexto, la política en particular e identificar una diversidad de instituciones, actores y prácticas sociales.

La selección por políticas de participación en la escala local y el hecho de que hayamos optado por el recorte sobre los PP como objeto de análisis se justifica por dos razones. En primer lugar, diversos autores coinciden en que el municipio, por ser la cara del Estado más próxima a los ciudadanos, aparece como un ámbito privilegiado para el desarrollo de políticas públicas participativas (Brugué y Gomá, 1998; Ziccardi, 2004; Cravacuore, 2009, Annunziata, 2011; entre otros). En segundo lugar, en esta política se alcanzaría un máximo nivel de participación: la participación en la toma de decisiones. En este sentido, las localidades de La Plata y Morón son relevantes para el estudio porque cuentan con una trayectoria de políticas de participación y posicionan al PP en un lugar central en la gestión³.

Estas políticas de participación en la escala local se expandieron en una etapa de transformaciones que atravesaron los gobiernos municipales a partir de la reforma del Estado, que implicó, entre otros procesos, el traspaso de competencias en un marco de crecimiento de las problemáticas sociales. En este contexto, los municipios fueron escenarios directos de las demandas de la ciudadanía debiendo redefinir sus roles y estrategias de gestión. De este modo, incorporaron en sus agendas de gobierno programas referidos al bienestar de la población y orientados a una heterogeneidad de temas: sociales, empleo, salud, promoción económica y calidad ambiental, por mencionar algunos ejemplos. En muchos casos, como explica García Delgado (1998), estas nuevas competencias no fueron acompañadas por mayores recursos y algunos municipios implementaron nuevas herramientas de gestión e iniciaron (en los casos de ciudades de gran cantidad de habitantes) procesos de desconcentración territorial. En un primer momento, a fines de los '90 surgieron los Planes Estratégicos locales y a partir de la crisis del 2001, y de la emergencia de las asambleas barriales, comenzaron a promoverse otras políticas de participación que intentaron canalizar la movilización y demandas populares. En este contexto se enmarcaron los primeros PP, como una política novedosa en nuestro país, ya que promovía la participación en un aspecto de la gestión (el presupuesto) reservado hasta entonces a las máximas autoridades y que se elaboraba mediante criterios técnicos. Esta política se fue extendiendo hasta llegar en la actualidad a implementarse en 54 municipios (sobre un total de 2246 municipios del país)⁴, número que varía año a año, ya que se suman nuevos casos y, por lo general, se sostienen en el tiempo.

² Soprano propone entender las agencias estatales en plural, evitando considerar al Estado en singular, como una categoría sociológica con pretensiones de totalidad homogénea.

³ La justificación de los casos se amplía en el apartado metodológico.

⁴ Esta información figura en la página institucional de la RAPP (Red Argentina de Presupuesto Participativo) <http://www.rapp.gov.ar/municipios> (acceso: 19/11/2014).

En esta tesis coincidimos con Oszlak y O'Donnell (1976) y Bulcourn y Cardozo (2008, 2009) en que el análisis de las políticas públicas facilita la comprensión de las relaciones entre el Estado y la sociedad, y compartimos el enfoque relacional o interactivo que proponen para el estudio de las políticas del Estado “en acción”, entendidas como el resultado de las interacciones recíprocas entre actores estatales y sociales. Asimismo, tomamos la perspectiva de Chiara y Di Virgilio (2009) de la política pública en sus diversas etapas, concebidas como un proceso social y político que configura un campo en disputa entre actores. De este modo, se intenta dar cuenta de cómo en la dinámica de la política pública es necesario incorporar diferentes actores: los ciudadanos que participan en la misma y el Estado, reconociendo que está integrado por distintos grupos que ocupan diferentes roles (los funcionarios, los equipos técnicos y administrativos).

Considerando los planteos anteriores, en esta investigación nos interesa ahondar en el proceso sociopolítico de los PP, en todo el ciclo de la política (la fundamentación, el diseño, la implementación y los resultados), a partir de abordar de forma combinada los aspectos más específicos del diseño institucional y organizacional (normativa, estructura, metodología del PP). Sin embargo, en este marco incluimos dos dimensiones menos estudiadas, las trayectorias o legados de las políticas participativas, que implica analizar los PP en un contexto político y social (Harnecker, 1999; Blanco Fillola, 2002; Font y Blanco, 2005) pero no sólo desde la coyuntura sino desde una mirada retrospectiva de mediano plazo. En este sentido, concebimos a los PP en un marco más general y no como punto de partida del estudio. Para ello nos valemos y ponemos en tensión la noción de “dependencia del camino o de la trayectoria” (North, 1994; citado en Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013) o de “herencias” (Weir y Skocpol, 1993).

También incorporamos la concepción de Catenazzi y Chiara (2009) de que la participación debe ser comprendida dentro de un proceso histórico y como resultado de otras políticas públicas, por ello deben tenerse en cuenta los antecedentes de la participación. De acuerdo a sus argumentos, las expectativas respecto de los beneficios de la participación están influidas por la historia de los contextos sociales y por los antecedentes en las trayectorias de los propios actores. De esta manera, indagamos las experiencias de participación de los distintos actores (estatales y de la comunidad), lo que requiere procesar el cruce de elementos simbólicos (discursos, memorias), las dinámicas de acción (política, partidaria, socio-territorial, institucional), las relaciones entre los actores (consenso, competencia, conflictos, acuerdos) y los aprendizajes y sentidos que asumen los actores en los procesos participativos. A partir de este enfoque, se busca comprender cómo el desarrollo y los resultados de los PP en los municipios propuestos se interrelaciona con las trayectorias y dinámicas políticas previas y con la intervención de distintos actores a partir de sus prácticas y los sentidos que le otorgan a la participación, y que constituyen sus experiencias. En este marco algunos interrogantes que guían la tesis son: ¿Cuáles son las trayectorias participativas de los

municipios?, ¿cómo se desarrollan los PP en las fases de la política pública: cómo es el ingreso en la agenda municipal, qué fundamentos y sentidos asumen, cómo se implementan y cuáles son los resultados?, ¿qué interpretación de los PP realizan los actores?, ¿cómo participan en los PP?, ¿qué tipo de experiencias se constituyen en los procesos participativos?

Este enfoque requiere pensar a los actores como productores de la dinámica de la política pública en sus distintos momentos, problematizando una visión consolidada en los estudios de participación ciudadana que toma como lineal las influencias de la ciudadanía en la política pública y que otorga menor importancia a la interacción entre distintos actores y a la orientación inversa de la relación, los efectos de estas políticas en los actores que intervienen en ella.

En este sentido, el campo de estudios sobre los PP en Argentina se conforma por dos tipos de trabajos: los de las propias gestiones locales y las investigaciones académicas, que comparten el interés por la descripción del diseño, implementación y resultados. Además, entre las investigaciones académicas ubicamos un conjunto de autores que analizaron críticamente los vínculos entre participación y democracia y la relación entre instituciones representativas y participativas (Landau, 2009; Annunziata, 2011; Carmona, 2012a). Sin embargo, la perspectiva que coloca el énfasis en la mirada de los actores y sus experiencias es más reciente en el país y entre ellos reconocemos como antecedentes los trabajos de Bloj (2008a; 2008b), sobre las relaciones sociales y sobre subjetividades políticas en Rosario, y la tesis de Ford (2007), sobre las implicaciones personales y afectivas en la participación ciudadana. En otros países podemos citar los trabajos de Grazia (2004), que indaga sobre qué tipo de sujeto se construye en el PP en Brasil; los estudios de Martínez (2009), Noboa (2011), Suárez y Noboa (2013) sobre percepciones de la participación en Uruguay y el de García-Leiva y Paño (2012) sobre construcción de ciudadanía en los PP desde la percepción de los actores en República Dominicana, Uruguay y España.

También incorporamos al análisis para abordar los PP desde la mirada de los actores, la concepción de los aprendizajes. Para ello hemos repasado una serie de trabajos sobre los procesos pedagógicos surgidos de los PP en Brasil, que Moll y Fischer (2002) denominan “pedagogía de la vida en la ciudad” y “ruptura de la idiotez” y Pontual (2004) “escuelas de ciudadanía”. Estos temas fueron introducidos en los estudios en Argentina, como “escuela de participación y gestión asociada”, “sistema de educación cívica no formal” (Rossi y Pavese, 2009) o “nuevas capacidades en los actores intervinientes” (Rivera y Suárez, 2009 y Landau, 2008). Una característica de estos trabajos es que, por lo general, toman la perspectiva de los ciudadanos participantes del PP e incluyen en menor medida a los decisores políticos, los equipos técnicos y administrativos que implementan la política.

Por otro lado, se problematizan algunos planteos de los trabajos de Annunziata (2011; 2013) que toma a los PP como dispositivos donde se intensifican las dinámicas de transformación de la

legitimidad política. La autora identifica las relaciones de vigilancia que surgen como elementos centrales en la utilización de estos dispositivos y, señala que lo local, se convierte en ámbito privilegiado para el control, en tanto posibilita la proximidad entre actores. En este planteo las organizaciones sociales y los vecinos asumen un rol de monitores, auditores de las políticas y de los políticos, que se exponen ante la ciudadanía porque buscan legitimidad. Frente a esta perspectiva, nos interesa complejizar las relaciones entre los diferentes actores, no sólo entre políticos y vecinos, sino también entre los propios vecinos, que distan de tener intereses homogéneos; entre vecinos e implementadores de la política y al interior de la propia gestión. Por otra parte, del trabajo de Annunziata se retoma la concepción de proximidad en las asambleas de los PP, en el sentido de disposición de escucha de vivencias, como una presencia en las situaciones particulares, siendo de interés de la tesis abordar las experiencias de las participaciones. Siguiendo estas consideraciones nos preguntamos: ¿Qué tipos de participaciones posibilita el PP?, ¿quiénes son los actores y en qué temáticas participan?, ¿cómo se desarrollan las relaciones de los actores que intervienen en los procesos participativos?, ¿cuáles son los aprendizajes para los actores?, ¿qué sentidos y valoraciones construyen de la participación?

En síntesis, en la tesis sostenemos dos tipos de argumentos, el analítico y el empírico, donde el primero atraviesa al segundo. El argumento analítico involucra el reconocimiento de que “la participación ciudadana” no implica lo mismo para distintos actores y por ello proponemos concebir “participaciones” en plural. Como se elabora a lo largo del trabajo, este enfoque requiere comprender la peculiaridad de las experiencias y se aborda cada caso a través de una serie de planos empíricos que aparecen relacionados: los contextos/trayectorias de los municipios en cuanto a las políticas participativas, un enfoque institucional/organizacional en el ciclo de política pública y una dimensión subjetiva que enfatiza en los actores; no obstante se prioriza esta última dimensión, ya que su perspectiva es constitutiva y traspasa el análisis de los primeros dos planos. En este marco, se problematizan tres supuestos: frente a las concepciones que analizan en “bloque” los resultados de la participación, asumimos una visión por los “matices”; en segundo lugar se tensiona la definición tradicional de participación ciudadana, indagando cuáles son los efectos en los actores en esa interacción “Sociedad – Estado” y, por último, ante las aproximaciones para el estudio de las políticas públicas desde la medición de los resultados y desde una aproximación “objetiva” del fenómeno, proponemos comprender los procesos en términos “subjetivos” y ahondar en los aprendizajes y vivencias que constituyen las propias experiencias de los actores.

Aproximación metodológica

La investigación se elaboró a partir de un diseño metodológico en relación al enfoque teórico y objetivos de investigación. El enfoque teórico se recorre en los primeros capítulos de la

tesis. En tanto que el objetivo general es conocer y analizar el proceso sociopolítico de conformación y desarrollo de los PP en La Plata y Morón, para comprender la relación entre políticas públicas y actores, la articulación entre contexto, trayectorias, experiencias y prácticas de participación. En este marco, los objetivos específicos que guían el trabajo son:

- Analizar los contextos y las trayectorias de las políticas públicas de participación ciudadana donde se implementan los PP.
- Reconstruir y describir el proceso sociopolítico de los PP en el ciclo de la política: el ingreso a la agenda estatal, los fundamentos que se promueven, la implementación y los resultados.
- Analizar las prácticas de participación y las relaciones entre los actores que intervienen en el proceso participativo.
- Comprender la experiencia de participación de los actores, los aprendizajes que van adquiriendo los sujetos y la construcción de sentidos y valoraciones acerca de la participación.

La presente tesis es un estudio de casos (en adelante EC) colectivo (Stake, 1994)⁵ que tiene como característica estar orientado al análisis de las relaciones entre muchas propiedades concentradas en pocas unidades (Archenti, 2007). La riqueza de un EC en la escala municipal radica en que este recorte territorial posibilita, según Arzaluz (2005), una relación entre los niveles micro y macro de análisis, propios de los EC instrumentales, donde al observar situaciones a nivel local, se puede generalizar e inferir con respecto a otras situaciones socio-políticas de un marco más general. Otra particularidad de los EC, y que es relevante según los objetivos y enfoque propuestos en la tesis, es la centralidad que adquieren los contextos. Para Gundermann Kröll (2001) el sentido o significado de lo social se entiende o explica “en situación” y, en la misma línea, según Stake (1994) se busca comprender el detalle de la interacción social en su contexto.

Por otra parte, siguiendo con las clasificaciones de Yin (1994) esta tesis se enmarca en un estudio de caso “incrustado” donde se identifica más de una unidad de análisis: los municipios (en sus características contextuales, trayectorias, aspectos institucionales y organizacionales) y los diferentes actores⁶ estatales y de la sociedad (su concepción de los PP, sus motivaciones y experiencias) y sus formas de interacción (los saberes que se ponen en juego, las tensiones y

⁵ Si bien definimos este EC como colectivo (también denominado multi-casos o múltiple por Gundermann Kröll, 2001 y Yin, 1994, respectivamente), retomamos de Arzaluz (2005) la posibilidad de que un EC combine distintas modalidades de las que plantea Stake, es decir que a su vez sea instrumental: por su interés en buscar cómo los conceptos y proposiciones teóricas se manifiestan en los casos estudiados y comprender un fenómeno que trasciende el caso, pero a su vez intrínseco: donde el caso interesa en su particularidad (de ello se da cuenta en la fundamentación de la selección de los casos).

⁶ Esta categoría de actores es heterogénea ya que se incluyen como actores estatales a los funcionarios (de distintos períodos), equipos técnicos, promotores y coordinadores; y como actores sociales a los miembros de organizaciones sociales, a los “vecinos de a pie” o “suelos” (como denomina Annunziata, 2011 o Frederic, 2004), es decir, a los participantes sin pertenencia institucional. Además, en el caso de Morón se incluyen a los delegados y, en La Plata, a los coordinadores y foristas.

conflictos emergentes, las relaciones de competencias, consensos y deliberaciones). El sentido de trabajar con más de una unidad de análisis y con diversos actores intenta proponer una estrategia metodológica que integre y supere, a partir de un EC, los tres objetos de investigación que identifica Muller (2000) para el estudio de políticas públicas: cómo es su surgimiento, cómo funciona el aparato estatal hacia su interior e indagar acerca de los impactos. Estos “objetos” de investigación se relacionan con el proceso o ciclo de las políticas públicas, desde una perspectiva que permite ver al “Estado en movimiento”, pero que tienen una visión “Estadocéntrica” de las mismas. Por ello incorporamos la perspectiva de los actores, concibiéndolos como productores de la política pública, es decir que influyen en su desarrollo y que interpretan los resultados desde una visión más amplia que los parámetros “objetivos” y “racionales” típicos de las evaluaciones de las políticas públicas. En este sentido acordamos con Dubet y Martuccelli (1998) que comprender los resultados de una política requiere analizar todo el proceso de su desarrollo y contexto, y que no basta con estudiar los programas, los roles, los métodos de trabajo, sino que es necesario también captar la manera con que los actores que intervienen en ella, construyen su experiencia, tejen relaciones, promueven prácticas y elaboran significaciones, a través de los cuales se constituyen ellos mismos. Ello implica tomar el punto de vista de los actores y no sólo el funcionamiento de las organizaciones. Para Parsons (2007) este tipo de evaluación, que considera como foco primordial de la investigación las construcciones de los actores, se ubica entre las perspectivas más recientes en el marco del enfoque que denomina “naturista” (se basa en los trabajos de Guba y Lincoln, 1987). De esta manera, nuestra propuesta intenta integrar las visiones centradas en los “actores” con aquellas que lo hacen en las “estructuras”, bajo lo que comúnmente se denominan teorías de la “agencia social” o de la “estructuración” (Giddens, 1985)⁷.

La selección de los casos siguió las consideraciones de Sartori y Morlino (1994), que proponen comparar aquellos que poseen simultáneamente propiedades comunes y diferentes⁸, planteando que no sería conveniente para los fines de la comparación contrastar dos casos que sean totalmente iguales, así como tampoco dos casos totalmente diferentes.

En cuanto a las semejanzas, los municipios de La Plata y Morón, condensan una trayectoria de participación en políticas públicas de más de 10 años y se inscriben en contextos socio políticos que comparten algunas características (emergencia de intendentes nuevos tras años de una misma

⁷ El autor aborda la relación entre individuos y estructuras, superando tanto los enfoques “holísticos”, funcionalistas, que señalan la determinación estructural y la prevalencia del todo sobre las partes y, contrariamente, los enfoques “individualistas”, en las que predominan las partes sobre el todo y la libertad de los sujetos. En la perspectiva de Giddens (1995) la acción surge de compromisos específicos entre los condicionamientos estructurales (institucionales, económicos, sociales, culturales) y las motivaciones subjetivas.

⁸ “Si dos entidades son iguales en todo, en todas sus características, es como si fueran la misma entidad, y todo termina ahí. A la inversa, si dos entidades son diferentes en todo, entonces es inútil compararlas, y del mismo modo todo concluye allí. Las comparaciones que sensatamente nos interesan se llevan a cabo entre entidades que poseen atributos en parte compartidos (similares) y en parte no compartidos (declarados no comparables)” (Sartori y Morlino, 1994:35).

gestión, oposición con esa gestión anterior, apelación a una impronta de liderazgo político local, municipios grandes del conurbano bonaerense⁹). Asimismo, La Plata fue el primer municipio del país en implementar PP y el municipio de Morón es el que más ediciones de PP ha tenido en la provincia. En ambos municipios los PP son políticas consolidadas y ocupan un lugar central para la gestión. Sin embargo, se diferencian en otras características. Respecto del contexto y escala temporal, en Morón los procesos de participación se iniciaron con el cambio de gestión casi culminando la década del '90 y se caracteriza por la continuidad e integridad con otras políticas. En La Plata los procesos de participación fueron intermitentes y fragmentados, se iniciaron a mediados de los años '90, pero no tuvieron continuidad y luego, se volvieron a impulsar con el cambio de gestión, en 2008. Por otra parte, son municipios con distintos marcos políticos, en Morón el PP fue impulsado por el intendente Martín Sabbatella, que accede a la intendencia por la Alianza UCR-Frepaso (Sabbatella provenía del Frepaso), fue reelecto en 2003 por el partido vecinalista Nuevo Morón y, en 2007, por Encuentro por la Democracia y la Equidad. El entonces intendente se autodenomina como de centro izquierda y, en 2009, forma el Frente Nuevo Encuentro que converge recientemente con el Frente Para la Victoria (FPV). En tanto que La Plata fue gobernada desde 1991 hasta 2007 por el PJ y actualmente por el Frente Renovador Platense (FRP), con la intendencia de Pablo Bruera, que fue concejal de la gestión anterior y que en 2003 armó un frente vecinal para competir en elecciones (reuniendo distintas vertientes políticas). Sin bien el FRP adhiere al FPV, mantuvieron por períodos relaciones de tensión. Otra diferencia es que los PP cuentan con distintos diseños respecto de su funcionamiento, instancias de participación y rol de los vecinos.

Precisamente, estas similitudes y diferencias son las que consideramos que hacen interesantes explorar su comparabilidad, a fin de analizar su relación con el proceso sociopolítico de conformación y desarrollo de los PP y con las experiencias participativas de los actores.

Si bien el EC posibilita el uso de distintos métodos, en esta tesis se emplearán diversas técnicas de investigación desde un marco cualitativo interpretativo: a partir de entrevistas en profundidad, observaciones y análisis documental. Una característica central de la perspectiva cualitativa es que posibilita entender los fenómenos sociales desde la propia perspectiva de los actores y permite conservar el lenguaje original de los sujetos, indagar su definición de la situación, la visión que tienen de su propia historia y de las condiciones en la que están inmersos (Taylor y Bodgan, 1992). Para Guber (1991) la perspectiva del actor busca dar cuenta de la realidad empírica tal como es vivida y experimentada por ellos. Asimismo, otra fuente de obtención de datos es la revisión de información secundaria (fuentes documentales sobre los casos, documentos institucionales, fuentes periodísticas). La recopilación de información y análisis de los casos tiene

⁹ Cao y Vaca (1998) denominan como grandes ciudades a las de más de 100.000 habitantes.

un carácter longitudinal, en tanto no toma sólo como referencias las situaciones coyunturales sino que abarca un período ampliado, a fin de combinar una perspectiva diacrónica y sincrónica. En este punto coincidimos con Arzaluz (2005) en la predominancia de los estudios coyunturales¹⁰ y por ello la autora propone mantener el interés en los casos a través del tiempo para observar sus variaciones¹¹. En este sentido, en una investigación anterior (Pagani, 2006) se estudiaron políticas de participación en Morón y La Plata en el período 1998/2005, y el retomar los casos en el período 2006/2014 posibilita establecer una mirada de más largo plazo y recuperar las historicidades específicas de cada contexto respecto de las trayectorias políticas de participación en estos municipios.

El trabajo de campo se realizó en distintas etapas: las trayectorias de los municipios en La Plata entre 1998/2000 y 2002/5¹² y el caso de Morón, entre 2004/5¹³. El de los PP analizados, en La Plata en 2008/9, 2011 y 2013/4 y en Morón en el 2011 y en 2013/4.

La recolección de datos primarios se realizó a partir de observaciones, entrevistas y análisis documental¹⁴.

1) Observaciones¹⁵: de las políticas de participación anteriores al PP en La Plata (talleres y eventos del PE) y en Morón (reuniones de CV y del funcionamiento de las UGC), de los PP actuales se realizaron observaciones con guiones pautados en las asambleas¹⁶, días de votaciones, recuentos de votos, encuentros de capacitación y otros eventos vinculados a la difusión y funcionamiento de los PP. En cuanto a las asambleas, fueron seleccionadas zonas heterogéneas según criterios sociodemográficos, incluyendo barrios céntricos como de las periferias de las ciudades, pertenecientes a distintos sectores sociales (teniendo en cuenta el índice NBI) y cantidad de habitantes. En este punto creemos importante hacer nuestras las reflexiones metodológicas de Schillagi (2005) sobre las asambleas surgidas en el 2001 en Ciudad de Buenos Aires. La autora

¹⁰ Por citar algunos ejemplos de trabajos de PP en Argentina como análisis de casos transversales: ciudad de Buenos Aires, Ladizesky y Carraspio (2004), Romero (2004), Landau (2008), Abdulhadi (2009); Rosario, Bloj (2008a); San Fernando, Rossi y Pavese (2009); San Martín, Iorio (2009); La Plata: Sortino (2012), Arce y Pagani (2009); Córdoba, Tecco y López (2009); Villa María, Rivera y Suárez (2009); Morón: Parra (2009); Annunziata (2011). Estudios múltiples transversales: Carmona (2011, 2012a); Ramella y Galván (2012); Ramella (2013).

¹¹ Los estudios longitudinales que citamos como ejemplo son: sobre Rosario Ford (2007, 2009, 2013) y Signorelli (2009); sobre La Plata, Sortino (2013). Estudios de casos múltiples con una perspectiva de mediano plazo: Carmona (2012b) sobre Rosario y Buenos Aires; Mancini (2013) sobre Morón, La Matanza y La Plata.

¹² Abarca el PP 1998/9, la conformación de las Juntas Comunes (JC) y el Plan Estratégico (PE) 2001/2010.

¹³ Toma el proceso de descentralización con la creación de las Unidades de Gestión Comunitaria (UGC) y Consejos Vecinales (CV).

¹⁴ En anexo 1 y 2 se exponen los guiones de observación y entrevista y el listado entrevistados, momentos de observación y documentos relevados.

¹⁵ Según el continuo que utiliza Junker (citado en Valles, 1997) “participante total”- “observador total”, la observación utilizada estuvo en el intermedio de “observador como participante”, donde el investigador es un observador que no es un miembro del grupo, pero que está interesado en participar como un medio para desarrollar una mejor observación.

¹⁶ En las asambleas de La Plata del año 2008 además de la autora de la tesis realizaron observaciones: Eray Arce, Ezequiel Coya, Soledad Crotolari, Mayra Garros y Lorena Germain. En las del año 2013 en La Plata y en 2014 en Morón colaboró Mayra Garros. Estas colaboraciones fueron indispensables ya que varias asambleas se superponían en los horarios de realización.

explica que cuando la indagación realizada se encuentra limitada en un número reducido de casos y de informantes resulta necesario subrayar que no es la intención explicar en forma determinante el todo por la parte o construir generalizaciones. Es decir, que el desarrollo de las asambleas y el entramado de vinculaciones en cada territorio barrial adquiere diferentes particularidades, según las características de cada zona (su historia, servicios, el perfil socio-económico de los vecinos, la geografía del lugar, etc). Teniendo en cuenta estas particularidades, trabajar con un número reducido de casos posibilita el acceso a un universo acotado que permite abordar las relaciones sociales y políticas generadas con mayor profundidad y abordar la complejidad de los distintos factores intervinientes para su análisis.

En La Plata se realizaron 36 observaciones y en Morón 17.

2) Entrevistas en profundidad semi-estructuradas¹⁷: de las distintas políticas antecedentes del PP (en La Plata PP 1998/9 y PE y, en Morón, conformación de las UGC y CV) a funcionarios municipales, concejales, personal técnico y vecinos. De los PP 2006/2014: en ambos municipios se entrevistó personal técnico, funcionarios y vecinos participantes. Además, en el caso de Morón a delegados elegidos en asamblea e integrantes de CV y promotores comunitarios. En La Plata: coordinadores de asambleas y foristas. La selección de los entrevistados fue en base a criterios de muestreo intencional y por bola de nieve¹⁸, buscando garantizar el mayor grado de heterogeneidad posible en cuanto a la edad, sexo, zona de residencia, nivel educativo, años de participación, integrantes o no de organizaciones sociales. En el caso de entrevistados contactados en las asambleas también se buscó incluir a participantes que demostraban distinta actitud y valoración hacia el PP. Salvo algunas excepciones las entrevistas fueron individuales y grabadas y el tiempo promedio de duración de una hora. La cantidad de entrevistas realizadas se estableció siguiendo el criterio de saturación teórica que implica que “se debería seguir realizando entrevistas hasta tanto se alcance la certeza práctica de que nuevos contactos no aportan elementos desconocidos con respecto al tema de investigación, o no emergen hasta entonces no tratados” (Piovani, 2007: 223).

En La Plata se realizaron en total 39 entrevistas y en Morón 29.

3) Análisis de documentación secundaria, que se realizó a partir de:

¹⁷ En algunos casos fueron entrevistados en más de una ocasión a fin de poder realizar un seguimiento del PP a través de los años y en otras oportunidades fueron contactados en distintas instancias y brindaron aclaraciones e información sobre distintos temas. Estos contactos posteriores a la primera entrevista presencial en general se realizaron vía email.

¹⁸ En el muestreo intencional el investigador selecciona a los entrevistados de acuerdo a criterios que considera relevantes en función del tema de interés, por lo general se incluyen personas de distintos subgrupos (en este caso de acuerdo al rol cumplido en el PP) a fin de obtener un panorama amplio de experiencias y discursos. En el muestreo por bola de nieve se contacta a algunos entrevistados y se solicita que estos sugieran a otros (por ejemplo en la tesis se consultó a participantes sobre otros participantes y también algunos integrantes de los equipos técnicos sugirieron algunos participantes de acuerdo a sus propias experiencias que consideraban significativas). En algunos casos el primer contacto con informantes claves se realizó siguiendo el criterio de oportunidad (Guber, 1991) con personas que demostraron voluntariamente interés en colaborar con la investigación y que incluso brindaron material documental.

- relevamiento de información demográfica, económica y política sobre los municipios a fin de caracterizar el contexto político institucional y las trayectorias participativas;
- análisis de documentos institucionales de los municipios (reglamentos, organigramas, documentos técnicos, memorias de gestión, boletines municipales, folletería), material normativo (ordenanzas, decretos), página web del municipio;
- análisis de documentos elaborados por funcionarios y equipo técnico presentados en jornadas y exposiciones;
- revisión de información periodística vinculada al contexto político institucional de los municipios o en relación a los procesos de participación;
- análisis de material de campo cedido por otros investigadores que permitió reconstruir en el caso de Morón la etapa inicial del PP;
- análisis de documentos de las organizaciones sociales e instituciones participantes del PP y de información publicada en redes sociales.

El análisis de los casos se realizó sistematizando la información obtenida de distintas fuentes y de los distintos actores, según dimensiones acordes a los objetivos de la investigación, buscando complementar y comparar los datos obtenidos¹⁹. Asimismo, se tuvo en cuenta la presentación de situaciones similares y heterogéneas (por ejemplo en la perspectiva de distintos actores según su rol y en cuanto al recorte geográfico de diferentes asambleas) que dieran cuenta de la complejidad de los procesos de participación. En este punto se emplearon diversas herramientas analíticas, a partir de las comparaciones y el microanálisis, que permitieron la codificación teórica del material empírico obtenido durante el trabajo de campo.

Para las dimensiones de análisis se generaron categorías en relación a la bibliografía abordada (por ejemplo para la toma de decisiones se siguió las categorías propuestas por Urfalino, 2013 y en las motivaciones el trabajo de Weyrauch, 2008) y otras emergieron durante el trabajo de campo (por ejemplo las experiencias más significativas o la opinión sobre los resultados del PP).

Respecto del abordaje de las experiencias de los actores se tuvieron en cuenta algunas consideraciones metodológicas señaladas por la bibliografía. La experiencia se ancla en la subjetividad privada y se establece una intersección con el lenguaje público que posibilita que pueda ser aprehendida a partir del relato post facto, en un proceso de elaboración secundaria, que la convierte en narrativa dotada de significación. Para Carli (2005) acceder al relato de la experiencia de los actores favorece una aproximación a su vida cotidiana, a las formas de sociabilidad, a su sensibilidad, a los afectos y a los procesos de identificación política, sin olvidar que ello se enmarca en un contexto caracterizado por fuertes impugnaciones a la eficacia de la democracia, a las

¹⁹ Glaser y Strauss (1967) denominan “cortes de datos” al procedimiento del análisis de categorías a partir de distintas fuente de datos que proporcionan diferentes percepciones para comprender las categorías y desarrollar sus propiedades.

instituciones y al Estado. Por ello, y siguiendo a Scott (1999: 50) consideramos que los sujetos son constituidos por medio de la experiencia, ésta se convierte entonces “no en el origen de nuestra explicación, no en la evidencia definitiva (porque ha sido vista o sentida) que fundamenta lo conocido, sino más bien en aquello que buscamos explicar, aquello acerca de lo cual se produce el conocimiento”.

La información obtenida de las observaciones consta de descripciones detalladas de las actividades, del comportamiento y discurso de los actores estatales y sociales y de una variedad de interacciones entre participantes, según ejes preestablecidos a partir de los objetivos de la tesis. Las mismas se citan en el trabajo como: (Registro de observación -evento observado- y en caso de las asambleas se menciona el lugar. Fecha o año²⁰).

En tanto, la información obtenida de las entrevistas fue expuesta identificando el rol ejercido por el entrevistado al momento de la consulta, cambiando el nombre y el barrio, para mantener el anonimato, tal como fue acordado con los distintos informantes. De este modo los extractos de las entrevistas fueron citados con el siguiente formato: (Entrevista -rol ejercido- y en el caso de que sean vecinos el lugar de residencia. Año).

Los casos de cada municipio fueron abordados como unidades empíricas, primero presentando cada uno y luego estableciendo una comparación según las dimensiones de análisis. De esta forma, cada caso es independiente y permite al lector entenderlo de una manera integral. Una vez expuestos los estudios de casos individuales el análisis avanza hacia la búsqueda de patrones comunes y comparaciones.

Organización de la tesis

La tesis está organizada en cuatro partes: la primera teórica; la segunda, con el caso de La Plata; la tercera, con el caso de Morón y la cuarta, con las comparaciones y reflexiones finales. Por último, la bibliografía y los anexos.

La primera parte está compuesta por tres capítulos (del 1 al 3): el capítulo 1 aborda las diferentes definiciones sobre la participación, las significaciones y fundamentos que adquieren en distintos contextos socio-políticos; el capítulo 2 trata sobre las políticas públicas municipales y el lugar que adquiere la participación, presentando los posibles formatos y discutiendo los sentidos, las condiciones que requieren estos procesos y una perspectiva desde los actores y; por último, el capítulo 3 recorre los estudios sobre PP: definición, antecedentes, fundamentaciones, diseños, resultados y una mirada más subjetiva, sobre los actores participantes.

²⁰ En el caso de las asambleas, tanto en las del PP 2008 como en las del 2009, se especifica además el número de sesión de la misma. En el 2013, sólo el año, ya que hubo una única sesión.

La segunda y la tercera parte presentan cada caso municipal en forma individual y se componen de cuatro capítulos (La Plata del 4 al 7 y Morón del 8 al 11) que mantienen la misma estructura: los capítulos 4 y 8 sobre las trayectorias de la participación ciudadana en los municipios abordados; en los capítulos 5 y 9 se exponen los PP en el ciclo de la política pública, describiendo el contexto político en el que surgen, el ingreso a la agenda estatal, las fundamentaciones, el proceso de implementación y los resultados desde la perspectiva de los actores; en los capítulos 6 y 10 se identifican los distintos roles que ejercieron los actores, se analizan las relaciones socio-políticas y prácticas de participación y, por último, en los capítulos 7 y 11, se exponen las experiencias de participación a partir de las trayectorias, motivaciones, aprendizajes y vivencias más significativas .

La cuarta parte incluye las comparaciones de los casos (capítulo 12), donde se ordena el texto según las dimensiones de análisis de los distintos capítulos (trayectorias en las políticas de participación ciudadana, el PP en el ciclo de política pública, actores identificados, relaciones entre actores, modalidades de participación, experiencias, etc). En este capítulo se abordan los dos niveles de análisis del proceso de las políticas públicas que proponen Bulcourn y Cardozo (2009): uno con énfasis en la orientación política (combinando fuertemente elementos normativos y empíricos) y el otro centrado en un marco eminentemente empírico y hermenéutico. Estos niveles recorren las trayectorias, el contexto y el marco político institucional, “las causas” que llevaron a la implementación de la política pública, y el otro nivel que se centra en los “efectos”, donde hacemos énfasis en los actores, sus relaciones y en las propias instituciones de las que forman parte, y que adquieren significación en ese contexto analizado. Por último, se concluye con las reflexiones finales.

PRIMERA PARTE: Principios teóricos y antecedentes de la investigación

Capítulo 1. Significados y avatares de la participación ciudadana

En el presente capítulo abordamos las diferentes definiciones sobre la participación y cómo fue adquiriendo distintas significaciones y fundamentos según los contextos socio-políticos. Para este análisis recorreremos los caminos por los que transitó el término, desde mitad del siglo anterior, a partir de la segunda posguerra como “desarrollo de las comunidades” hasta la actualidad, ligada a la reconstrucción de la esfera pública. Ello no implica una explicación exhaustiva de todos ellos, sino que exponemos los hitos que consideramos más importantes para contextualizar el objeto de estudio de la presente tesis. En este trayecto observamos que la participación fue promovida por organismos internacionales, por dictaduras y por democracias; como forma de incorporar grupos “marginales” a la promoción social, como fundamento de los procesos de descentralización y modernización estatal y como demanda de la misma sociedad.

1.1. Reflexiones acerca del concepto de participación

Este apartado se organiza en dos ejes de discusión que plantea la bibliografía sobre el tema: las definiciones sobre participación y si es un medio para alcanzar objetivos o un fin en si misma.

La primera aclaración es que el concepto de participación fue concebido por diferentes autores y en diferentes épocas bajo distintas denominaciones: social, ciudadana, popular, comunitaria, política, etc. y para su discusión retomaremos las diferencia que identifica Cunill Grau (1991). La participación ciudadana comprende un tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de los cuales estos últimos penetran en el Estado. Mientras que la participación social refiere a fenómenos de agrupamiento de individuos para la defensa de los intereses sociales, pero partiendo de que estos no se relacionan con el Estado, sino con otras organizaciones sociales.

En el caso de la participación comunitaria la relación con el Estado se distingue por ser de carácter más asistencial, es decir, se refiere a las gestiones de la comunidad para obtener recursos que solucionen necesidades de su vida cotidiana. En tanto, la participación popular comprende experiencias asociativas (cooperativas, empresas autogestivas, talleres artesanales) y la diferencia con otros tipos de participación es que se asume como objetivo la transformación de la dominación de clase, “implica un intento de redistribución del control tanto de los recursos como del poder a favor de aquellos que viven de su propio trabajo” (Pearse y Stiefel, 1979; citado en Cunill Grau, 1991: 55). Por lo tanto, el sujeto en esta participación es el trabajador y no el ciudadano. Por otra parte, la participación política se desarrolla a través de órganos de intermediación como los partidos políticos.

Entre estas definiciones se dan superposiciones en los alcances y características de cada tipo, especialmente entre la participación ciudadana y la política y la participación ciudadana y la comunitaria. Para la autora, la participación ciudadana es concebida como un complemento de la democracia representativa, entendiendo que existen intereses que no se integran en el sistema tradicional de los partidos políticos, a los que asocia con la noción de participación política. De todos modos, señala la dificultad de diferenciar la participación ciudadana de la política, si se entiende esta última en sentido amplio, es decir, si se considera que la política no se reduce exclusivamente a la práctica de los partidos políticos. Esta perspectiva coincide con la de otros autores que se refieren a la participación política como un comportamiento que afecta o busca afectar las decisiones del gobierno (Milbrath, 1965; citado en Delfino y Zubieta, 2010) y que se vincula a una serie de actividades: voto, militancia, manifestaciones, contribuciones a agrupaciones políticas, discusión, debate, presión, difusión, apoyo a candidatos, etc. (Sani, 1998).

En cuanto a las diferencias entre participación ciudadana y comunitaria, Sánchez (2000) no acuerda con la definiciones de participación comunitaria de Cunill Grau (1991) que se asocia a los años ´60 y parte de los ´70, cuando se la impulsaba a través de los programas de desarrollo de la comunidad, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones “marginales” (tema que se desarrollará en el apartado siguiente). Para este autor, la participación comunitaria también persigue una relación con el Estado, en la cual la comunidad intenta ejercer influencia en la concepción y puesta en práctica de las soluciones, aunque aclara, que esto sucede en una escala más reducida que en la participación ciudadana. En efecto, Sánchez (2000) al indagar sobre la definición del segundo componente del término resalta lo comunitario vinculado a lo relacional (grupo social que comparte intereses, objetivos, etc.), pero coloca el énfasis fuertemente en la escala territorial, en relaciones sociales que transcurren en un ámbito geográfico determinado y reducido. Es decir, para este autor la diferencia entre participación comunitaria y ciudadana es una cuestión de amplitud geográfica y no en si existe o no una relación con el Estado. Según esta postura, ambas persiguen una finalidad reivindicativa y un objetivo político que surge en la medida que evoluciona el proyecto de participación.

Finalmente, consideramos importante reconocer la advertencia que Cunill Grau (1991: 61) realiza respecto de la poca claridad en las diferencias entre los distintos tipos de participación (social, popular, comunitaria, etc.) por lo que afirma que es posible que todas ellas “se hagan equivalentes al de participación ciudadana”. Por ello, la autora aclara que prefiere la utilización del término participación ciudadana y para definirlo retoma de Guimaraes (1987) que la participación significa un acto voluntario de interacción social dirigida a tener parte en alguna actividad pública de modo de intervenir en su curso y beneficiarse de ella. De esta definición se

destaca su amplitud ya que se asocia a la “actividad pública” que puede remitir a diferentes formas de acciones colectivas u organizadas. Esta definición es analizada en detalle en un documento de la CEPAL (1985) especificando su alcance: a) la participación representa un acto voluntario, por lo tanto no se puede imponer como un acto de coerción, no es posible calificar de participativo a un proceso que no permite a los individuos la decisión de no participar; b) trasciende el acto individual, por ello, para que sea efectiva hace falta una acción colectiva y organizada que adquiera un sentido de decisión colectiva y c) implica intervenir en el curso de una actividad pública, no asistir al resultado acabado de algo para lo cual no se contribuyó en absoluto y supone un sentimiento de pertenencia.

Otra autora que define a la participación ciudadana es Bolos (2003) para quien la relación entre Estado-sociedad se inicia como una respuesta desde lo social a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales, en espacios institucionales que designan o crean para involucrar a actores de la población en alguna actividad específica.

Como hemos intentando reproducir brevemente, existen diferentes posiciones respecto de la participación y el acuerdo en la bibliografía es que es un término que admite variantes y, que cambia en diferentes etapas históricas, por lo que algunos autores prefieren hablar de una “idea de participación”, porque tiene la ventaja de sugerir que el concepto está en elaboración, por lo tanto, abierto a cambios y nuevas formulaciones. La “idea de participación”, según Sánchez (2000), implica que se refiere a un proceso constituido en varios momentos, durante los cuales los sujetos involucrados se forman y forman a otros en el manejo de conocimientos y destrezas que dependen de la naturaleza de la experiencia participativa. Asimismo, remite a que la participación no es “algo” de carácter universal, sino una construcción social, múltiple, sujeta a valores y circunstancias contextuales que surgen en un determinado momento.

Hasta aquí expusimos diferentes autores para demostrar que la participación no tiene un sentido unívoco y que no constituye un debate acabado. Teniendo en cuenta las distintas definiciones y percepciones sobre la participación es importante aclarar que en este trabajo nos referiremos a la participación ciudadana, dejando de lado las otras denominaciones. La elección de este término responde a que nuestro objetivo es analizar distintas experiencias de participación que implican una práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado (en este caso municipal) y actores sociales, a partir de la cual estos últimos intentan tener parte en el proceso de toma de decisiones y beneficiarse de los resultados de una política. Si bien tomamos la definición de Cunill Grau (1991) reconocemos el énfasis de la escala territorial y de las relaciones sociales que considera Sánchez (2000), aunque la denomina como comunitaria, y partimos de que esta participación es política, en el sentido amplio del concepto. Por otra parte, nos interesa indagar sobre la interacción entre actores estatales y de la sociedad, y concebirlos

como se adelantó en la introducción como productores de la dinámica de la política pública en sus distintos momentos, tanto las influencias de la ciudadanía en la política pública como los efectos de la política en los actores que intervienen en ella.

Un segundo eje de discusión es si la participación es “un medio para” o es un “fin en sí misma”. En el primer sentido, se la concibe como método que garantiza a la población la influencia en la adopción y ejecución de las decisiones de la política institucional y de procesos sociopolíticos más amplios. Como veremos en el siguiente apartado, en los años ´80 se identificaba a la participación como medio para el desarrollo de la democracia y en los ´90 y principios de los 2000 como medio para lograr la eficiencia y transparencia del Estado. Entre los que sostienen esta última perspectiva se encuentra el PNUD (2002: 5), que afirma que esta no constituye un fin en sí misma y que “puede contribuir a una mejor gestión pública, mejorando la transparencia de las instituciones gubernamentales y supervisando su funcionamiento, controlando especialmente la buena utilización de los recursos para el desarrollo”.

Por otra parte, la participación como un fin en sí misma se reafirma como un derecho humano que se justifica por sí solo. En este caso la participación implica el ejercicio de la ciudadanía (CEPAL, 2000). La tesis de Marshall sostiene que la ciudadanía se articula en torno a estos tres componentes: derechos civiles, políticos y sociales, cuyas realizaciones corresponden a tres períodos históricos (siglo XVIII, XIX y XX, consecutivamente)²¹. Hacia finales del siglo XX se empieza a delinear una ciudadanía vinculada a la identificación de la emergencia de nuevos reclamos en torno a derechos que no corresponden con la tipología clásica, como los derechos de las mujeres, de las minorías culturales y étnicas, medioambientales y de los consumidores, que generan nuevos tipos que cuestionan la exhaustividad de la distinción de elementos civiles, políticos y sociales (Nosetto, 2009). En este contexto se plantea una cuarta dimensión de la ciudadanía, asociada a la participación de los individuos en la actividad comunitaria, al control ciudadano sobre los poderes públicos y a su presencia en la circulación de opinión en el espacio público.

Por su parte Sirvent (1999) también afirma que la participación es un derecho, cuyo ejercicio incide en el crecimiento individual y social, en el desarrollo de las personas y, a la vez, en su capacidad de “hacer cultura” transformando las formas de convivencia y de relación social. De esta forma, la participación supone la satisfacción de necesidades como la valoración de sí

²¹ La ciudadanía como vínculo de integración social se construye a partir del acceso a los derechos. Esta construcción de ciudadanía se produce como resultado de la interacción entre participación social e intervención del Estado. Este proceso histórico se fue configurando en distintas etapas y relaciones con el Estado: en el siglo XVIII para los derechos civiles, el siglo XIX para los derechos políticos y el XX para los derechos sociales. Los derechos civiles, son los de autonomía individual frente al Estado (igualdad, libertad). Los políticos, los de libertad de asociación y de reunión, de organización política y sindical, de participación política y electoral. Durante la post-guerra se agregan los denominados económicos, culturales y sociales, entre ellos se han reconocido el derecho al trabajo, a la salud y a la educación.

mismos y del grupo de pertenencia, la construcción de una identidad individual y social y la aspiración a ocupar un lugar protagónico en el desarrollo de las sociedades.

Finalmente, la CEPAL (1985: 13) sostiene una concepción intermedia “la participación como un medio para el desarrollo y la democracia es tan fundamental como el desarrollo participativo mismo. Así como no puede haber desarrollo auténtico si no hay ciudadanos, en su sentido real, social y político, así también la ciudadanía sólo adquiere significado cuando se ejercita”.

1.2. Los recorridos de la participación

En el apartado anterior expusimos que la participación es un término que contiene ambigüedades. En esta sección señalamos además, que fue adquiriendo distintas significaciones y fundamentos en diferentes contextos. Para este análisis se recorrerán los caminos por los que la participación ha transitado desde la mitad del siglo anterior hasta la actualidad. En palabras de Alayón (1998: 15) “el ejercicio de la participación contiene siempre un alto componente político. Su presencia se ilumina y se desvanece cíclicamente, de acuerdo a los distintos momentos políticos. Por épocas, se reivindica casi míticamente para la eventual resolución de todo tipo de problemas. En otros períodos, se la niega y se la reprime, atribuyéndole un emparentamiento maligno con el cuestionamiento y la desestabilización social”.

El tradicional trabajo anteriormente citado de Cunill Grau (1991) asocia la participación a dos procesos políticos: a) la crisis de representatividad que se hace evidente, según la autora, a partir de la irrupción de los movimientos sociales que reivindicaron nuevas formas de hacer política y de expresar sus intereses y b) la crisis de la eficacia del Estado, por su devaluación como promotor del desarrollo social y económico. En este trabajo agregamos la relación entre participación y pobreza, que no es un fenómeno nuevo, sino que se remonta a la década del '60 como estrategia para el “desarrollo de las comunidades”.

Si bien no se pretende un desarrollo exhaustivo de cada período, consideramos importante dar cuenta de sus principales características a fin de abordar las relaciones de estos procesos que influyeron en la expansión de las políticas de participación. Éstos no aparecen aislados sino que se van retroalimentando y están interrelacionados, pero son presentados de forma esquemática y por separado para una mayor comprensión de los vínculos con la participación. Otra aclaración es que la presentación de las ideas predominantes respecto de la participación no es lineal en el tiempo, aunque en la tesis aparecen con un ordenamiento en “épocas”, intentando demostrar que algunos fundamentos que surgen en una década determinada, recobran fuerza años después e intervienen sobre las prácticas y significados de la participación. En este sentido, transcurridos veinte años del aporte fundamental de Cunill Grau

(1991) sobre la participación ciudadana, Carmona (2012a) presenta a la participación bajo tres supuestos, los dos primeros coinciden con los señalados por la autora a inicios de los '90 y agrega un tercero: “es posible distinguir un conjunto de supuestos sobre la participación ciudadana que pueden ser ubicados en tres líneas principales: la que enfatiza a la democracia participativa, la que se dirige al mejoramiento de la gestión estatal, y la que postula la recuperación del carácter público del Estado” (Carmona, 2012a: 2). Sin embargo, en el conjunto de la bibliografía este último eje es más reciente, menos abordado, y aún desde algunos sectores se reproducen los argumentos vinculados a los procesos participativos asociados a la segunda mitad del siglo XX, especialmente durante la etapa de achicamiento del Estado.

En síntesis, a continuación desarrollamos el vínculo entre participación y pobreza, participación y crisis de representación política, participación ciudadana y cambios en el Estado a partir del procesos de reforma y, por último, la participación y la reconstrucción de la esfera pública.

1.2.1. La participación y la pobreza

Entre las primeras experiencias de participación en las políticas públicas se reconocen las asociadas al “Desarrollo de las Comunidades” en las décadas del '50 y '60, en el ámbito rural y en el sector salud (Ugalde, 1987; Menéndez, 1995; Cortazzo, 1996; Cardarelli y Rosenfeld, 1998). Esta concepción implicaba implementar en los países latinoamericanos una serie de “recetas” para alcanzar el desarrollo siguiendo los pasos de las naciones industrializadas y atrayendo industrias para poder “salir” del atraso. La lógica de este pensamiento era que la pobreza era residual, algo que el crecimiento económico permitiría resolver. Desde esta perspectiva, la participación (asociada durante el gobierno peronista a las políticas redistributivas) debía postergarse hasta que el crecimiento económico permitiera repartir los recursos y se la limita al “desarrollo de las comunidades”, como problemática marginal al cuerpo central de la reflexión.

Cortazzo (1996) realiza una historización del concepto de participación y afirma que es la heredera natural de la ideología del desarrollo y de la organización de la comunidad y que fue introducida respondiendo a los intereses de los centros hegemónicos a través de los planes de educación, salud y vivienda, objetivando la necesidad de los “grupos marginales”, “los pobres”, los “carenciados” o “los sectores populares” para que participen de los beneficios del desarrollo. Las propuestas de estos programas estaban relacionadas con las estrategias modernizadoras que en su mayoría convocaban a la población a aportar mano de obra, bajo el discurso que mediante la cooperación solidaria se produciría un cambio global como agentes de su propio desarrollo. El objetivo de los planes era desencadenar en las comunidades procesos educativos que modificaran

las conductas y actitudes resistentes al cambio²² para promover capacidades favorables al desarrollo. De este modo, el “desarrollo de comunidades” representaba garantía de estabilidad y de control social. El gobierno militar de Onganía pretendía un modelo gubernamental de la acción social “apolítica” con la concepción de que las comunidades y las asociaciones intermedias debían ocupar el lugar de los partidos políticos (Golbert, 1996). Estas tendencias se reflejaron a nivel institucional con la creación, en 1966, de la Secretaría para la Acción Comunitaria, dependiente del Ministerio de Bienestar Social, que tuvo como funciones el diseño y la implementación de programas de desarrollo comunitario que promovieran la participación de la población. A fines de los ´60, comienza a cuestionarse el supuesto efecto derrame que ocasionaría el crecimiento económico hacia los sectores marginados. Cardarelli y Rosenfeld (1998) describen el surgimiento de nuevos enfoques del desarrollo (el desarrollo integral, las necesidades básicas, la educación popular, la planificación participativa) que cuestionan el anterior paradigma y plantean una politización sustancial bajo la influencia del enfoque de la dependencia. Este enfoque, consideraba que el propio sistema económico limitaba las posibilidades de participación de los grupos más postergados y apuntaba al carácter histórico y estructural de las situaciones de subdesarrollo, evidenciando las contradicciones del modelo de desarrollo vigente: era imposible compatibilizar las necesidades de la acumulación con las exigencias de la distribución. De este modo, surge una concepción de desarrollo integral, que plantea que el problema del desarrollo ya no se concibe desde el objetivo de la acumulación de capital, sino desde la perspectiva de la satisfacción de las necesidades básicas. Esta concepción propuso conciliar el crecimiento económico y social, integrando a los sectores marginales. En este marco, también toma importancia la educación popular, que introduce aspectos importantes en cuanto a la participación, partiendo de la crítica del proceso de producción cultural, mediante la acción social transformadora de los protagonistas del propio proceso de educación. Es decir, procesos educativos cargados de intencionalidad política para la transformación social.

Sin embargo, estos cambios no trascendieron en las políticas públicas y se continuó privilegiando el establecimiento de relaciones particularistas que beneficiaban a grupos afines y, producido el golpe militar de 1976, se buscó la adhesión acrítica a programas oficiales, localizando los problemas básicos en la propia comunidad, fomentando la participación a nivel de microproyectos. Se refuerza entonces un enfoque de la pobreza que silencia los cuestionamientos más radicales relacionados con la participación política a nivel macrosocial. En consecuencia, en los programas y proyectos estatales, la participación se asoció a un método para

²² Para Ugalde (1987) estos proyectos se basaban fundamentalmente sobre dos conceptos: que los pueblos tradicionales no se podían organizar por sí mismos, por lo que requerían del conocimiento de los técnicos y que los valores tradicionales de los pobres constituían la principal limitación para las mejoras de sus condiciones.

racionalizar la acción mediante criterios de identificación de beneficiarios. Los canales de participación, la organización popular, sindical y política fue reprimida y se desarticuló la red “protectora del Estado” dando comienzo a un discurso y acciones concretas, que se profundizarán en los años ’90. Sin adentrarnos en las reformas del Estado, que se presentan en otro apartado, es importante aclarar aquí que lo que se desarticula a partir del ’76 es el rol de la regulación estatal que había modificado profundamente las condiciones de trabajo y el sistema de relaciones laborales.²³ En este escenario, la participación se repliega y se reduce a la consulta en la resolución de problemas secundarios y el desarrollo social pasó a constituirse en una cuestión de responsabilidad individual en la que los pobres debían encarar por sí mismos la solución de “sus” problemas. Coincidiendo con esta línea, Guerra Rodríguez (1994) afirma que la participación, antes de los años ’80, era utilizada como un recurso funcional, como medio para aliviar las demandas de servicios sociales, propiciando la autoayuda, la reciprocidad en la producción e intercambio de provisión de bienes. De esta forma, se promovía una participación que no perturbaba la distribución existente del poder y de la riqueza.

Durante los años ’80 y en un contexto de democratización, surgiría como tema de análisis la relación entre democracia y desarrollo, especialmente se presenta para América Latina el desafío de encontrar una respuesta idónea a los problemas de la estabilidad política y la necesidad de armonizar el crecimiento económico y social.

En la década del ’90 se profundizan los cambios iniciados durante la dictadura militar a partir de la instauración de la estrategia neoliberal. El resultado fue un fuerte desequilibrio entre el aumento del riesgo social, ocasionado por el propio modelo socioeconómico, por la creciente precarización del mercado de trabajo y por políticas sociales cada vez más focalizadas y dirigidas a grupos específicos (en situación de pobreza extrema), dejando fuera a las clases medias empobrecidas. Como bien señala Svampa (2003) este tipo de políticas daban cuenta del cambio de intervención del Estado sobre lo social y uno de los rasgos particulares es la incorporación del ámbito local en el modo de gestión. Este desplazamiento del Estado nacional en el tratamiento de la cuestión social significaba una transferencia de responsabilidad que no se vería acompañada por la de recursos.

De esta forma, se va consolidando una asistencia social residual, descentralizada y semiprivatizada, que promueve la participación de organizaciones no gubernamentales, filantrópicas y religiosas en los programas sociales, muchas veces financiados por los organismos multilaterales. Se conforma una relación entre pobreza y participación basada en el

²³ Se inicia la decadencia de la protección del trabajo y el disciplinamiento de la fuerza laboral en un contexto donde el consumo del mercado interno deja de jugar un rol importante. De esta manera, se desplaza la intervención estatal hacia una serie de medidas que pretendían fortalecer la prerrogativa empresarial y reinstaurar la competencia en el mercado de trabajo.

paradigma de la “autogestión”, que privilegia la idea de que los grupos en desventaja, solos o con el apoyo de organizaciones sociales o privadas, se hagan cargo de su situación (Cardarelli y Rosenfeld, 1998). Es decir, que el Estado se corre de su lugar de prestador dejando un espacio amplio de responsabilización a organizaciones de la sociedad civil.

En la última década, este paradigma de políticas sociales se puso en revisión, en congruencia con un rol más activo del Estado (tema que se desarrollará en el apartado 1.2.4). En este sentido, Repetto (2011) señala un conjunto de transformaciones de las políticas de ingresos (desde una concepción más amplia que las políticas sociales) y menciona las mejoras respecto de la inversión en educación, los programas masivos en salud, la expansión de la cobertura previsional, la asignación universal por hijo (AUH), entre otras.

1.2.2. Participación y crisis de representación política

En esta sección se analiza la relación de la expansión de diversas formas de participación ciudadana con las dificultades de los mecanismos de democracia representativa para expresar los intereses y diferentes derechos de gran parte de la ciudadanía. Asimismo, algunos autores como Carmona (2012a) se refieren a los problemas de gobernabilidad derivados de la crisis de representatividad política y de la deslegitimación del Estado como ámbito exclusivo de representación de los intereses generales y, otros autores, enfatizan el surgimiento de nuevos movimientos sociales, junto con la aparición de otros sujetos políticos que se diferencian de los sindicatos o partidos.

Los principios que sustentan la representación²⁴ fueron tomando nuevas formas a lo largo del tiempo (Manin, 1992) desde el pasaje del sistema parlamentario al de los partidos políticos de masa en la segunda mitad del siglo XIX. La segunda transformación²⁵ de la representación política es la que surge a partir de mitad del siglo XX, cuando se debilitan justamente los pilares mismos por los cuales había surgido la democracia de los partidos: los lazos de identificación entre representantes y representados y la elección de gobiernos sobre la base de programas políticos precisos. Continuando la línea de análisis de este autor, se atraviesa entonces el pasaje de la “democracia de los partidos” a la “democracia de lo público”: donde se personaliza la opción electoral, se potencia el rol de los medios de comunicación y el voto varía de una elección a otra, creciendo numéricamente un electorado flotante que no vota en función de una identificación partidaria estable, sino que vota en forma diferente según los candidatos.

²⁴ Los principios de la representación son cuatro: gobernantes elegidos por gobernados, los gobernantes conservan cierto margen de independencia con relación a los gobernados, la opinión pública puede expresarse sobre temas políticos más allá del control gobernante, la decisión colectiva deriva de la deliberación.

²⁵ Para Manin (1992) estos cambios en los principios de representación aparecen menos como una crisis sino como una metamorfosis, desplazamientos o reacomodos de una combinatoria de elementos.

Para algunos autores el fenómeno de crisis y desafección de lo político presentado por Manin no explica las particularidades del proceso latinoamericano. En este sentido, para O'Donnell (1997: 293) este proceso se debe a que las democracias latinoamericanas no son verdaderamente representativas, sino “delegativas” donde “la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crean conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato”. Por su parte, para Cavarozzi y Casullo (2002) el derrumbe de la matriz Estado-céntrica, no fue seguida por la articulación positiva de una nueva matriz centrada en el mercado y la orientación neoliberal fue incapaz de consolidar dos procesos contradictorios, el de estabilizar sus economías en el mediano plazo, estableciendo modalidades sustentables de crecimiento económico y el de integración social. En este marco, los partidos no demostraron la capacidad articuladora de intereses y “los déficits en la función gubernativa son los que más claramente explican la decepción colectiva con el desempeño de los partidos mismos. En el nuevo siglo, la percepción del fracaso se torna evidente, los distintos partidos que ocuparon los gobiernos no fueron finalmente capaces de mejorar el nivel de vida de los ciudadanos” (Abal Medina y Suárez Cao, 2002: 424). En esta línea, Lazarte (1992) enfatiza las dificultades de los partidos políticos en cumplir con el papel de estructuras de mediación, de y entre, la población y el sistema político, en su triple función: representativa (porque la población ya no se siente representada por los partidos); expresiva (porque las quejas y protestas que expresan no son la de la sociedad sino las que provienen de los propios partidos según sus intereses) y; mediadora y canalizadora (pues las demandas de la sociedad no son recogidas).

Particularmente, otros trabajos se centraron en los efectos de los problemas del funcionamiento de los sistemas democráticos contemporáneos y la “crisis de representación” sobre la participación. Por ejemplo Navarro (2008) concluye que el incremento de iniciativas de participación de la ciudadanía es consecuencia de un déficit democrático que se ocasionó porque las decisiones públicas no consideraban adecuadamente las necesidades y demandas de la ciudadanía. Asimismo, se analiza la desafección política y la desconfianza que los ciudadanos demuestran respecto de las instituciones y las autoridades públicas (Landau, 2009). Para Gaztañaga (2008: 135) “la opinión pública parece haber sedimentado un conjunto de evaluaciones negativas que nutren las representaciones sociales de la política partidaria y la actividad política profesional”. De este modo, ante la pérdida de credibilidad de la clase política y el énfasis puesto en la falta del logro de resultados en las acciones estatales se plantean articulaciones con organizaciones de la sociedad civil que posibilitan nuevos canales de participación.

Para diversos autores la expansión de formas diversas de participación ciudadana en los asuntos públicos, derivados de la crisis de representatividad política y de la deslegitimación del Estado como ámbito exclusivo de representación de los intereses, formaron parte de una agenda centrada en la noción de la gobernabilidad, que además, puso especial énfasis en los aspectos institucionales para el logro de resultados (Aguilar, 2007; Carmona 2012a). Luego de la época de “transición democrática”, el foco de atención deja de ser el problema de la legitimidad o validez institucional del gobierno y el principal centro de atención pasa a ser el propio proceso de gobernar. En especial, la cuestión de la capacidad y eficacia respecto a la cuestión de la seguridad pública, la pobreza y la desigualdad. Para Bresser Pereyra (1998) el problema de la gobernabilidad reside en la dificultad de obtener apoyos políticos y propone que para aumentarla se requiere de instituciones políticas que garanticen una mejor intermediación de intereses, perfeccionando la democracia representativa y abriendo espacios de control a la ciudadanía.

Por otra parte, otro conjunto de autores analizan la relación ente la crisis o transformación de la representación política, el cuestionamiento al rol del Estado y el surgimiento de movimientos sociales. En el marco de las transiciones democráticas, los movimientos sociales emergieron como nuevos sujetos políticos que expresaban la crisis de un modelo social basado en la industrialización y el sistema cultural que lo acompañaba. En efecto, García Delgado (1994) señala que en este período se produce el pasaje de la movilización de masas (propia del Estado Social²⁶) a los nuevos movimientos sociales. Estos movimientos se constituyen con criterios de carácter territorial o temático (derechos humanos, la cuestión de género, la ecología, entre otros), circunscriptos y poco articulados entre sí, con demandas heterogéneas y más acotadas que generaron una participación que se caracterizó por tener marcados componentes democráticos y horizontales.

Durante los años ‘90 se refuerza la territorialización de la acción colectiva. Los sectores sociales afectados por políticas neoliberales volcaron sus expectativas de acción hacia sus entornos cotidianos de supervivencia y se produce una reestructuración de las relaciones sociales y, como consecuencia, una transformación de las identidades. De esta forma, el trabajo y la política dejan de ser un eje central de referencia (Svampa, 2003).

Otro conjunto de autores centraron su interés en la participación de las organizaciones de la sociedad civil que toman impulso ligadas a la reforma del Estado, a partir del traspaso de servicios a la escala local, como un actor relevante en el proceso de elaboración e

²⁶ García Delgado (1994) denomina Estado Social a los Estados de posguerra de América que se caracterizan por: crecimiento económico, centralización burocrática, movilidad ascendente y participación de masas. Durante este período se consolidó una forma de politicidad en la que la acción colectiva se organizaba sobre la base de una estrategia de conquistas sociales representada bajo la forma de derechos adquiridos y que se materializaban en las instituciones públicas. Este andamiaje es el que se desarticulará en el posterior período de descomposición social (Merklen, 2005).

implementación de políticas públicas, principalmente las sociales (tema que retomamos en el apartado siguiente de Reforma del Estado y nueva gestión pública). La mirada se corrió hacia el progresivo despliegue de políticas de ajuste y reestructuración económica neoliberal, y cómo ello modificó la forma de intervención del Estado en lo social afectando a los sectores más vulnerables. En este sentido, Villar (2003) y De Piero (2006) revisan algunos supuestos que fundamentan la participación de las organizaciones en las políticas públicas: transparencia en el manejo de los fondos, mayor cercanía a los beneficiarios, mayor eficiencia, más flexibilidad (no atadas a las normas) y menor costo (a partir de la participación de voluntarios). Asimismo, surge el interrogante acerca quién controla estas organizaciones (Pinillos, 2013) y sobre su representatividad (Vilas, 2013). Es decir, sobre su legitimidad para actuar en las políticas públicas, sobre su propia rendición de cuentas y el alcance de la eficacia en sus acciones.

Una década después emergen en la crisis del 2001 distintas demandas y un sector social que se moviliza para la defensa de sus intereses, el de las clases medias urbanas. García Delgado (2003) caracteriza esta crisis como una de la más profunda e importante de nuestra historia. Una crisis generada por las diversas contradicciones del modelo neoliberal: económicas (endeudamiento, ajuste permanente, concentración del ingreso, fuga de capitales, etc), políticas (crisis de representación, corrupción, creciente voto bronca) y socio-culturales (exclusión, crisis de identidad, incertidumbre). En este marco el autor señala que la acumulación de decepciones respecto de promesas incumplidas por los gobernantes y la persistencia y agravamiento de la crisis económica que desembocó en la confiscación de los depósitos bancarios, actuaron como disparadores del descontento de sectores medios (que se manifestaron a través de los cacerolazos y escraches) y de aquellos sectores populares que no vieron ninguna respuesta a sus demandas. Feijoó (2003) resalta que durante este período uno de los fenómenos sociales más importantes fue la relevancia que adquirieron las diversas formas de organización social y el protagonismo popular mediante el activismo de la sociedad civil. En efecto, menciona que las manifestaciones y cacerolazos derivaron en la organización de asambleas vecinales, que se difundieron por distintos barrios de la Ciudad de Buenos Aires y en otros centros urbanos. Las asambleas expresaron la intención de la ciudadanía en intervenir en los “asuntos públicos”, pero desde un lugar apartado de los partidos políticos, demostrando desde esta visión, la falta de legitimidad de la política partidaria. Es decir, las acciones colectivas que sacudieron a la Argentina después de la crisis del 2001, expresaron el malestar de la población respecto del sistema de representación y a la clase dirigente. Este malestar se evidenció en las elecciones legislativas del 2001: con el aumento de la abstención electoral, de 17,72% en 1999 a 24,54 en el 2001, y el incremento del voto en blanco y nulo, de 4,54 % en 1999 a 24% en el 2001 (Cheresky, 2004). Sin embargo, para Quiroga (2004) estos acontecimientos no implicaban el desinterés por la política sino que la

población cuestiona la idea de delegación como formato determinado de la política. Siguiendo al autor, esta crisis aparece atravesada por dos fenómenos: por la deslegitimación y la desinstitucionalización de la política. El primero alude a la desconfianza sobre la dirigencia partidaria: “los que mandan son visualizados como un cuerpo separado del cuerpo social, que viven aferrados a sus privilegios, inmunidades y preocupaciones particulares. La política aparece así como sinónimo de beneficio privado y no como algo referido a la comunidad política” (Quiroga, 2004: 60). Para Landau (2009) la desconfianza se construye a partir de dos grandes discursos que explican el descrédito entre gobernantes y gobernados: el argumento de la crisis de representación y la idea de la ineficacia de los modos de gestión estatales “centralizados” y “burocratizados”. Por otra parte, la desinstitucionalización se caracteriza por el surgimiento de nuevos canales de expresión política por fuera de los partidos como el de las asambleas, las formas de participación directa y organización comunitaria de base territorial-comunitaria. En este marco, la participación ciudadana es vista como el “remedio ideal” contra los males de la democracia, ya que contribuiría a volver más eficaz al Estado y a reconstruir el lazo de representación entre gobernantes y gobernados.

Más allá de estos debates sobre los problemas de la representatividad y gobernabilidad, nos interesa reconocer en la tesis que, en el marco de los cambios que brevemente identificamos, el espacio público, y en especial el local, se presenta como un campo privilegiado para la generación de nuevos vínculos y dinámicas en la representación y expresión de las demandas ciudadanas. Los procesos de descentralización y focalización de políticas públicas, pilares de la reforma del Estado, contribuyeron a territorializar la distribución de bienes y servicios reforzando la dependencia de la población respecto de los sistemas políticos locales. Merklen (2005) caracteriza esta territorialización de las movilizaciones sociales y enfatiza el lugar del “barrio” como espacio de socialización política e integración social para los sectores populares ante la pérdida de los anteriores anclajes políticos identitarios centrados en los partidos y los sindicatos.

En síntesis, atento a las distintas manifestaciones sociales que surgieron en las últimas décadas, distintos autores repensaron la relación entre sociedad y Estado. Pues por un lado, la sociedad encarnó distintas modalidades de “hacer” política, pero no a través de la actividad en partidos políticos sino, por sobre todo, en otros espacios públicos. Sin embargo, con el proceso abierto a partir de 2003, el escenario fue cambiando. Durante los primeros años de la gestión de Kirchner los principales problemas estuvieron vinculados a cómo el nuevo gobierno debía reconstruir una legitimidad política en un escenario de fragmentación producto de la crisis del modelo neoliberal. Esta nueva gestión marcó una diferencia sustantiva en cuanto a la relación del gobierno con los movimientos sociales, iniciando un acercamiento con distintas corrientes del

movimiento piquetero y otros sectores sociales que habían participado de la resistencia de los años '90. Asimismo, los cambios en las políticas sociales configuraron un nuevo contexto para las organizaciones sociales y la acción colectiva.²⁷

1.2.3. Participación ciudadana y cambios en el Estado: los procesos de reforma

La participación ciudadana se vincula también con la crisis del Estado y se la asocia con la búsqueda de mayor eficiencia de la acción gubernamental. Este proceso se inició en los años '70 con la crítica neoliberal al Estado de Bienestar y al intervencionismo estatal. Años después se implementaría la reforma del Estado que se orientó a la disminución del déficit público y las estrategias gubernamentales convergieron hacia políticas centradas en el achicamiento del rol del Estado²⁸ a fin de superar la visión Estadocéntrica e incorpora la inclusión de los ciudadanos en la producción y administración de servicios.

Como define Oszlak (1999a: 7,8) “la reforma del Estado significó, también, una reforma de la sociedad. Más precisamente, un cambio en las relaciones de fuerza entre una y otra esfera, así como un notorio corrimiento de sus fronteras. La privatización, la descentralización, la desregulación y la tercerización de servicios redujeron el aparato estatal, pero expandieron simultáneamente la responsabilidad del mercado y la sociedad civil en la satisfacción de necesidades sociales, modificando profundamente el esquema de división social del trabajo”. El proceso de transformaciones del Estado no sólo implicó una reestructuración tendiente a minimizar su accionar en la esfera económica y social, conocida como las reformas de primer generación que se implementaron entre 1989 e inicios de los años '90. De hecho, la reforma se desarrolló en dos etapas, las de primer y segunda generación (Oszlak, 1999a y b; Blutman y Méndez Parnes, 2003; López, 2005). En la primera, el Estado deja de hacer “algo” (producir bienes, prestar servicios, regular el comportamiento de ciertos actores) situación que se verifica en los procesos de privatización, tercerización de servicios, descentralización y desregulación y

²⁷ La interpretación de este nuevo escenario inició un amplio debate en las ciencias sociales y políticas. Algunos autores lo analizaron desde una estrategia de cooptación y de disciplinamiento del gobierno hacia el movimiento piquetero y otras organizaciones populares, ofreciendo una participación en la gestión estatal y la inclusión de proyectos políticos tendientes a ampliar las bases de sustentación de la gestión presidencial. La construcción de estas alianzas sería, según estos argumentos, a condición de que moderaran el tipo y frecuencia de sus protestas y asumieran un grado de compromiso con la gestión pública (Campione y Rajland, 2006; Svampa, 2011). Desde otra perspectiva esta etapa es analizada como de reordenamiento político centrado en la recomposición de la autoridad y el liderazgo político. La relación gobierno-movimientos sociales comienza a ser interpretada como una decisión conciente de las organizaciones, que redefinen sus estrategias políticas frente a un gobierno que construyó rápidamente su legitimidad de ejercicio apelando a la oposición del modelo neoliberal a través de un imaginario productivista y distributivo que recuperaba buena parte de las demandas que habían permitido la articulación de la protesta (Pérez, 2008; Schuttenberg, 2014). En este marco, las organizaciones interpretan que se abre un proceso de reconstrucción política, en el que se recupera el Estado y se reivindica la figura del militante político (Pérez y Natalucci, 2012).

²⁸ El nuevo rol del Estado debía ajustarse al modelo de liberalización económica aplicado a la región, a partir de un conjunto de acciones derivadas del “Consenso de Washington”, haciendo énfasis en la ineficacia de la acción estatal y en el buen funcionamiento de los mercados (López, 2005).

es reemplazado por las empresas privadas, cooperativas de servicios, ONGs y gobiernos subnacionales. Se priorizó resolver la situación financiera y equilibrar la balanza de pagos (CLAD, 1999) siendo condición para el financiamiento externo (Oszlak, 1999b). La segunda reforma, que comienza a efectuarse hacia fines de la década de los '90, se orienta a completar el proceso de reforma anterior y producir transformaciones “hacia adentro” del Estado, con políticas y acciones orientadas a fortalecer la capacidad institucional de los aparatos administrativos e intentan mejorar sustantivamente la gestión, apelando, por ejemplo a la apertura de las principales instituciones gubernamentales, a la descentralización y a la instrumentación de prácticas de participación ciudadana (López, Corrado, y Ouviaña, 2005). La participación de la ciudadanía se promueve entonces con el argumento de que mejora el desempeño estatal en tanto contribuye con la transparencia²⁹ y eficiencia de las políticas.

En este marco, se generan mecanismos de accountability horizontal (al interior del aparato estatal) y vertical (desde la propia sociedad civil). Es decir la participación de la sociedad ligada al control del Estado, para lo cual se crean organizaciones sociales, “cuyo objetivo es ejercer algún tipo de control tanto sobre las instituciones de gobierno como sobre las personas que ejercen cargos públicos; en un sentido podría decirse que se pretende construir una fiscalización permanente sobre el Estado” (De Piero, 2006: 90). Bajo esta concepción el control deja de ser sólo el burocrático, basado en los procedimientos, para preocuparse más por las ganancias de eficiencia y efectividad de las políticas, incorporando el control social. Esto implica que los ciudadanos evalúen los servicios públicos o participen en alguna manera en su gestión.

Esta nueva generación de reformas, y los principios que propugnaron, se apoyaron en un conjunto de ideas provenientes de la Nueva Gestión Pública, también referenciada como “New Public Management” y tuvo como uno de sus orígenes la concepción de Gaebler y Osborne (1994) sobre la “reinención del gobierno”, que propiciaba un gobierno empresarial, con un rol catalítico, cuya función era “llevar el timón del barco en lugar de los remos” y actuar como un facilitador y promotor de emprendimientos con empresas privadas u ONGs. Este enfoque ha recibido distintas críticas entre las que se destacan que las reformas incluyeron la adopción de herramientas de gestión empresarial que pretendieron recrear en el ámbito público condiciones semejantes al funcionamiento del sector privado, sin considerar que “el gobierno no es ni será una empresa” y su existencia se legitima por la persecución de objetivos de naturaleza diferente (López, 2005). Otra crítica es que el conjunto de técnicas e innovaciones “exitosas” eran

²⁹ Para García Delgado (2004) se consolida en estos años una ciudadanía con un fuerte discurso “antipolítico”, que centra su crítica en el ensanchamiento de la brecha entre representantes y representados, en la desconexión de las elites políticas respecto de la ciudadanía y en los episodios de corrupción. En consecuencia exige mayor transparencia, controles ciudadanos, austeridad del gasto político, apertura de la competencia electoral y la modificación del sistema de elección de representantes (especialmente en la eliminación de la llamada “lista sábana”).

provenientes de países con una muy diferente tradición y cultura administrativa que terminaron resultando “transplantes acríticos” (Suárez e Isuani, 1998) en los cuales la calidad y la relevancia de los conocimientos en juego resultan los aspectos de menor consideración.

Asimismo, se destaca que la nueva gestión pública es un conjunto de instrumentos que implican ineludiblemente valores ideológicos, aunque se presenten como técnicas “neutrales”. En este sentido, tanto López (2005) como Cunill Grau (1997), plantean negativamente el tratamiento que recibe el ciudadano como “cliente” y los espacios de participación que se promueven. La visión de “cliente”, marca una sobrevaloración de la satisfacción del consumidor que convierte al gobierno en un instrumento de consumo de servicios, que niega la ciudadanía. La noción clave que prevalece es la ampliación de la elección del consumidor básicamente en términos de qué servicios usar o no usar. Ante el término “elección” se pierde el significado como derecho político y se asocia a consumidor. En cuanto a los espacios de participación que se posibilitan, se orientan a la consulta, más que el derecho de tomar la decisión y aparece fuertemente asociada a la transparencia del Estado, a la rendición de cuentas en todos los niveles, para evitar la corrupción en la Administración Pública. Otra característica recurrente es que estuvo dirigida especialmente a ONGs (en detrimento de los sindicatos y partidos políticos) y el peso de los organismos internacionales en su promoción³⁰. No obstante, Acuña y Tuozzo (2000) advierten que las nuevas políticas de transparencia y participación de los bancos multilaterales de desarrollo tuvieron un impacto muy reducido en las reformas estructurales implementadas y las prácticas participativas quedaron circunscriptas a los programas compensatorios y de componente asistencial. Particularmente, predominó la participación en la resolución de los problemas sociales y en la operatoria y ejecución de algunos programas. En esta misma línea, Cardarelli y Rosenfeld (1998) sostienen que se convoca a los sectores populares a participar en programas sociales acotados a un ámbito territorial micro y a un conjunto de problemáticas y necesidades puntuales. De este modo, los sectores excluidos del producto social aparecían con la responsabilidad de hacerse cargo de su situación de desventaja frente a una oferta pública que se atrofiaba y era la propia sociedad la que generaba respuestas adaptativas ante la profunda crisis socio-económica y los profundos procesos de desintegración social. Por ello, las autoras consideran que se reproducen antiguas lógicas de participación ligadas al desarrollo de las comunidades (mencionadas en el apartado 1.2.1).

De esta forma, la influencia de las políticas neoliberales, que se plasmaron en la reforma del Estado, ocasionaron consecuencias negativas en la estructura social y tendieron a agudizar la crisis de la representación política que se analizó en el anterior apartado. Sin embargo, en los

³⁰ Las ONGs aparecieron como interlocutores confiables en tanto promoverían la autosuficiencia y el desarrollo de los grupos de base, en proyectos menos costosos y que tenían más amplia cobertura (Rabotnikof, 2001).

últimos años hemos asistido a un nuevo mapa político y de reposicionamiento del rol del Estado, que plantea nuevos desafíos a la participación, tema que se desarrolla a continuación.

1.2.4. La reconstrucción de la esfera pública

Otro proceso más actual es de la ampliación de la intervención estatal que Carmona (2012a, b) denomina como “republicación” del Estado. Esta postura parte de la crítica a la reforma neoliberal, los procesos de privatizaciones y al avance de los intereses privados sobre los mecanismos de acción pública. La referencia a lo público no se restringe al aparato estatal, como contrapuesto a la sociedad, vinculada con los intereses privados. Esta perspectiva está relacionada, en parte, con la concepción debatida de la “esfera pública no estatal”³¹, como forma de superar la crisis de la democracia representativa y como fuente de gobernabilidad. El concepto de lo público, sobrepasa entonces al concepto de estatal, y abarca la capacidad de la sociedad para actuar en asociación con el Estado.

En este apartado nos interesa remarcar, más allá de las discusiones acerca de la concepción de “lo público no estatal”, es que el actual escenario político, social y económico no sólo de Argentina, sino de la región, plantea mayor presencia del Estado en el diseño e implementación de las políticas públicas. El rol del Estado y los cambios en el plano de la intervención estatal volvieron a ser el centro de los debates en cuanto a la posibilidad de regular los distintos espacios económicos y políticos, cuestión central en la regeneración del tejido social, fuertemente dañado por las políticas económicas seguidas desde la dictadura. Asimismo, se replantea la relación entre Estado y sociedad de los años ‘90, en un contexto donde se promueve una mayor presencia del Estado como agente regulador, fiscalizador y evaluador de la producción de los servicios. En este marco, también surge un replanteo sobre el tipo y alcance de la participación de la década anterior en los que predominó una participación centrada en los procesos de implementación de las políticas, de asignación y focalización de los recursos que promovía una participación desde una visión instrumental, acorde a la estrategia de reducción del Estado (Carmona, 2012b). Se abre entonces una mirada de la participación centrada en los derechos para participar activamente en todas las etapas de la política pública, la definición de prioridades, asignación de recursos, toma de decisiones y evaluación. Desde esta perspectiva, “la promoción de prácticas de participación es vista como un instrumento para democratizar el

³¹ Por ejemplo para Bresser Pereira (1998) la “esfera pública no estatal” aparece ligada a los procesos de reforma descriptos anteriormente, con el traspaso de servicios públicos a este sector y asociado al control social directo. Una de las críticas que recibe este término es que también refuerza el proceso de deslegitimación del Estado. En palabras de Iazzeta (2002: 392) “este auge de lo público no estatal es presentado, a veces sin inocencia, como un sustituto del Estado”. Asimismo, remarca que la voluntad de este sector, que se basa en la solidaridad, no garantiza continuidad y seguridad y no basta para resolver los problemas de necesidad y reproducción de los grupos sociales.

Estado, ampliar las bases de la ciudadanía y permitir el acceso a servicios públicos de calidad sobre bases de equidad” (Pereira, 2009: 257).

Esta reciente etapa generaría nuevas posibilidades en la relación entre el Estado y la sociedad, sus actores y organizaciones, y sobre los diferentes mecanismos propuestos para la participación y canalización de sus demandas. Para algunos autores como Fernández y Ochsenius (citado en Pereira, 2009) ello implica el advenimiento de una tercera generación de reformas que recupera la idea de derechos sociales universales pero sin renunciar a la conquista de un Estado moderno, flexible y más competitivo. La participación ciudadana se relaciona entonces con la necesidad de profundizar el proceso democrático, en cuanto a representación de intereses, pero también de superar las dificultades de la burocracia estatal para lograr avances significativos en los resultados de las políticas públicas. Para ellos se requiere de nuevas articulaciones entre estructuras estatales con la sociedad, que tiendan a la institucionalidad, abordajes más integrales y coordinaciones que superen los formatos de la administración basados en divisiones sectoriales. Asimismo, como plantean García Delgado (2013) y Bernazza y Longo (2014) es preciso consolidar un nuevo enfoque de gestión con capacidad de relacionar la orientación política de transformación y la implementación técnica.

En resumen, intentamos dar cuenta de un contexto actual complejo, donde a la ciudadanía que descree de la potencialidad transformadora de la política, de los partidos y de las autoridades públicas, se suman, superponen y tensionan con la inminencia de otros procesos en los que es central la recuperación de la política como herramienta de transformación social y la restitución de la ciudadanía como sujeto de derechos, que comienzan a ser promovidas por una activa presencia del Estado (Rinesi, 2011).

* * *

En este primer capítulo reflexionamos acerca del concepto de participación e identificamos que asume distintos significados, denominaciones y fundamentos en relación a los contextos socio-políticos en los cuales se desarrolla. De esta forma, la participación se vinculó a distintos supuestos, según los momentos históricos: con políticas para combatir la pobreza, como forma de superar la crisis de representación política y los problemas de gobernabilidad, como componente de un paradigma de gestión que apunte a la eficiencia Estatal y, más recientemente, con la reconstrucción de la esfera pública. Por ello, para el cierre de este capítulo retomamos la definición de Sánchez (2000) que afirma que la participación no es “algo” de carácter universal, sino una construcción social, múltiple, sujeta a valores y circunstancias contextuales que surgen en un determinado momento y que, como veremos en el capítulo siguiente, adquiere distintos niveles y sentidos.

Capítulo 2. El lugar de la participación en las políticas públicas municipales

Este capítulo se inicia con una presentación de la definición de política pública desde el enfoque relacional y como proceso sociopolítico en el que intervienen distintos actores. En segundo lugar, especificamos las características de las políticas en la escala municipal y los cambios que impactaron en estos territorios a partir de la democratización de los años ´80 y de reforma del Estado de los años ´90. Los siguientes apartados están dedicados a exponer las posibilidades de incidencia de la participación en las distintas etapas de una política pública, los distintos niveles de participación y las discusiones acerca de las concepciones sobre su incorporación. Asimismo, planteamos algunas consideraciones que influyen en los procesos participativos desde una visión centrada en las condiciones institucionales y contextuales y, finalmente, desde un plano subjetivo, nos centramos en la perspectiva de los actores y en la constitución de experiencias de participación.

2.1. Las Políticas Públicas

Para Oszlak y O'Donnell (1976: 21) las políticas públicas “son un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad”. Esta clásica definición hace alusión explícita a una concepción relacional de las políticas y ello implica la existencia de actores e intereses potencialmente en puja. Otras definiciones hacen hincapié en que las políticas se conciben como un proceso que se desenvuelve en distintas etapas, formando un ciclo (Aguilar Villanueva, 1993a y Tamayo Saéz, 1997). Si bien los momentos de una política pública difieren según los autores, podemos encontrar algunas etapas comunes: definición del problema, conformación de la agenda, formulación de alternativas, toma de decisiones, implementación y evaluación (Aguilar Villanueva, 1993a). La identificación de estas etapas no implica reconocer una linealidad exhaustiva o exacerbar la “racionalidad” en la formulación de una política ya que suele haber solapamiento entre las mismas, retrocesos y en algunos casos no se realiza una evaluación formal o no se discuten las alternativas. Asimismo, Parsons (2007), advierte que el campo de análisis de las políticas públicas es multidisciplinario y que incluye diversos marcos, métodos o enfoques.

En esta tesis abordamos el recorrido de la participación ciudadana en el ciclo de la política pública, y retomamos la perspectiva de Chiara y Di Virgilio (2009) de que ésta se desarrolla en un proceso social y político que configura, en consecuencia, un campo en disputa entre diferentes actores.

Otra concepción que tomamos es la de Allison (1993) que la caracteriza como resultado político, es decir, las acciones y decisiones de los gobiernos son esencialmente desenlaces, resultados, consecuencia de compromisos y negociaciones entre actores que ocupan distintas posiciones jerárquicas. Este autor concluye que “los jugadores no toman las decisiones según un criterio de elección racional, sino en ese estira y afloja que es la política” (Allison, 1993: 154). De este modo, concebimos que las políticas públicas emergen de la interacción entre distintos actores y, por ello, no se encuentran completamente estructuradas por arreglos institucionales formales. Asimismo, reconocemos que en el ámbito local, debido a la proximidad entre el gobierno municipal y la sociedad, se multiplican los actores involucrados en la decisión e implementación de políticas (Díaz de Landa y Permigiani de Bárbara, 1997).

Los actores, según Robirosa (2008), son individuos, grupos, organizaciones o instituciones (empresas, organismos de gobierno, organizaciones de la comunidad, etc.) que se caracterizan o identifican a partir de un papel, rol o posición particular que asumen en un escenario social, teniendo en cuenta sus propósitos o intereses respecto de ese escenario o lo que se procesa en él. En un sentido similar, Arocena (1995) define como actor local a todos aquellos agentes que en el campo político, económico, social y cultural, son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales. Estos autores coinciden en que, en los distintos momentos de una política pública, intervienen diferentes actores: la población afectada, los funcionarios, los asesores, entre otros. De esta forma, se coloca el énfasis en un tema que nos interesa particularmente, que es remarcar la idea de que no puede haber política pública que se base únicamente en las decisiones estatales, ignorando la coparticipación en este proceso de la ciudadanía. En este sentido, compartimos la definición que realiza Díaz (1998: 78) sobre la política pública “como proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas (o no) y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad”. De esta definición es importante resaltar la caracterización que se realiza de la política pública como un proceso social complejo, que no transcurre en forma lineal y además, agregar que en el mismo se entrecruzan diferentes posiciones de los actores que se fundamentan en valores y racionalidades distintas, que siguiendo a Lapalma (2001) son: la política, la técnica, la burocrática y la de la población.

La racionalidad política tiene como lógica la acumulación del poder, con sus códigos, valores de la realidad y mecanismos de control. Los decisores políticos requieren de resultados, y que estos sean “visibles” en el momento político adecuado (costo de oportunidad). Incluye a los

funcionarios que ocupan cargos en el Estado, del poder ejecutivo y legislativo, miembros del gabinete (de distintos Ministerios y Secretarías) y también a aquellos que poseen altos cargos en los partidos e influyen en la toma de decisiones. En este punto es importante hacer una aclaración, el Estado no se comporta como un actor homogéneo, no constituye un actor único. El Estado, al igual que los demás actores, es un actor diferenciado y complejo, en tanto son diversas las unidades y aparatos estatales involucrados en la toma de posición y ésta suele no ser unívoca y permanente, sino negociada al interior del mismo Estado.

La racionalidad técnica se basa en un conjunto de teorías y metodologías que fundamentan ciertos encuadres. Se constituye a partir de argumentos “científicos” que demandan el mayor tiempo posible para la elaboración de diagnósticos y para el diseño de las propuestas y políticas. Los técnicos brindan asesoramiento profesional y especializado a los funcionarios para legitimar sus decisiones desde un punto de vista racional y “objetivo”, valoraciones que se pondrán en tensión en algunos apartados de la tesis a partir del reconocimiento de otros saberes.

Por su parte, la racionalidad burocrática se sustenta en el cumplimiento de la norma, de los tiempos administrativos, de las rutinas y estilos. La racionalidad burocrática propuesta por Weber, ha sido revisada tanto en la teoría como en la práctica, por ejemplo, a partir del concepto de racionalidad limitada de Simon o el modelo incremental de Lindblom (Parsons, 2007) y se ha advertido que no es neutral sino que es portadora de intereses sectoriales (Oszlak, 2006).

Por último, la racionalidad de la población busca satisfacer necesidades, para ello se generan estrategias de relaciones sociales y de obtención de recursos. Los grupos con más capacidad de organización, recursos materiales y simbólicos, tienen mayor posibilidad de influir en la política pública, como consecuencia de que poseen un mejor acceso y comunicación con los funcionarios del gobierno.

Estas racionalidades, explica Lapalma (2001), no corresponden unilateralmente a un actor, a veces son complementarias, algunas fragmentadas y en otros casos se enfrentan entre sí, generando un ámbito turbulento y con alto grado de incertidumbre.

Por otra parte, Offe (1988) señala problemas en el funcionamiento de las instituciones estatales, justamente, por un choque de lógicas entre la racionalidad burocrática (que se ajusta a las normas y procedimientos) y la racionalidad política (que se ocupa de la relación entre los aportes y los requerimientos del sistema político y de su entorno socioeconómico). Lo que plantea este autor es que el Estado cada vez más debe acudir, para legitimarse, a la creación de consensos con los ciudadanos en base a su capacidad de respuestas a las demandas sociales. Sin embargo, la apertura a canales de participación genera resistencias en el interior del aparato

estatal³². Asimismo, podemos destacar que la lógica del “saber” reservada tradicionalmente a los técnicos comienza a ser reconocida en otra dimensión, no la del conocimiento científico, sino la sustentada en los problemas de la vida cotidiana. Este argumento nos interesa retomarlo en el análisis de los casos ya que aparece en algunos fundamentos de políticas participativas, particularmente en el presupuesto participativo: que los propios sujetos identifiquen los problemas del barrio a partir de su experiencia cotidiana (Bloj, 2013).

Sin embargo, es preciso marcar el rol predominante del “saber experto” en el proceso de elaboración de políticas públicas. Si bien como señala Camou (2006) la relación entre conocimiento y autoridad, saber y poder, se puede evidenciar en una historia “lejana” (y en este sentido el autor cita a Maquiavelo) es a partir de una “historia contemporánea” cuando comienza más claramente la relación entre conocimiento especializado (o expertise) y política pública. Este vínculo toma impulso a partir de dos grandes procesos, la emergencia de un Estado de Bienestar que demanda expertos y técnicos para cumplir con la mayor heterogeneidad de sus acciones y, por otro lado, el desarrollo teórico-metodológico, diversificación, especialización institucional y profesionalización de cuadros desde las ciencias sociales. También, Coser (citado en Camou, 2006: 142) identifica el pasaje de la figura del intelectual de tipo generalista al “experto”³³, al que reconoce “dotado de un dominio técnico sobre un campo del saber, y capaz de orientarlo a la solución de problemas concretos de elaboración de políticas”. Otro tema de análisis en la bibliografía hace referencia a que la participación de estos actores y su influencia en una política pueden implicar la exclusión de otros actores, ya que muchas veces se utilizan en los debates, diagnósticos y justificaciones o un lenguaje técnico que crea barreras para el entendimiento de las mismas políticas.

2.2. Las Políticas Públicas en el contexto municipal

Para Arzaluz (2005) los estudios locales han tomado relevancia en el campo de las ciencias políticas y sociales vinculados a distintas problemáticas: en los años ´80 el análisis político local se centró en el proceso de democratización; en los ´90 en los estudios urbanos y de la gestión local, especialmente ligados a los procesos de reforma del Estado y, hacia fines de esa década, comenzó a surgir la temática de la participación ciudadana. En tanto, según

³² Por ejemplo, como bien señala Nirenberg (2009) algunos ámbitos sectoriales “clásicos” (educación y salud) se estructuraron bajo una fuerte impronta estatal y generaron jerarquías de saberes y poder (personificados en el médico o el maestro), que han vuelto las concepciones sobre participación como discursivas, y a veces poco operativas, dependiendo la incorporación de miembros de la sociedad (por ejemplo bajo la figura de promotor) o la creación de órganos participativos y su funcionamiento a la voluntad de las autoridades estatales.

³³ Neirburg y Plotkin (2004) reflexionaron acerca de las figuras de intelectuales y expertos y destacan del primero, una forma de pensamiento crítico, independiente de los poderes y sustentado en el uso de la razón y, en los segundos, ubican a los técnicos y especialistas que trabajan en y para el Estado y, más recientemente para ONG y organismos internacionales, que evocan especialización y entrenamiento académico.

Nardacchione (2011), la cuestión local se desarrolla desde los '80 como resultado de la crisis del Estado y en el marco de sus reformas, principalmente ligada a su política de descentralización (tema planteado en el capítulo anterior).

Respecto al tema de la descentralización existen distintas posturas que comprenden un amplio abanico de posiciones donde se hace hincapié en la intención de dotar a los municipios de mayor autonomía administrativa, financiera y política. Por un lado, desde quienes propician la descentralización como una herramienta que facilita la eficiencia del Estado, postura ligada a presupuestos de corte neoliberal y, por otro, se enfatiza la amplitud de la democratización. Esta proximidad permitiría la actuación directa sobre el terreno, una mejor percepción de los factores del contexto, sin intermediarios que produzcan luego una mala asignación de recursos, aplicando un tratamiento específico a realidades diversas y con mayor responsabilidad de los funcionarios ante las comunidades a las que prestan servicios. Desde la segunda postura, Leal González (1997: 88) define que la descentralización constituye “un amplio proceso de democratización que intenta producir modificaciones en las relaciones entre el Estado y la Sociedad, a través de la desconcentración del poder del Estado, el sistema político y el fortalecimiento de la participación ciudadana”.

Otros enfoques resaltan que la descentralización es un medio para liberar de cargas fiscales al Estado nacional y que se delega la responsabilidad de la prestación de los servicios públicos en los municipios, donde la participación se constituye en un instrumento para tal fin, asumiendo la intervención directa de los ciudadanos en la ejecución de tareas públicas. En este encuadre se ubica García Delgado (1998) que afirma que mediante el proceso de descentralización el Estado traslada la crisis para abajo, hacia las provincias primero y de éstas hacia las comunas, en un proceso que apareció atravesado por un cruce entre dos tendencias: por un lado, por una suerte de revitalización de la esfera local y, por otro, como punto de condensación de la fragmentación social, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos. En este mismo sentido, para Svampa (2003) la falta de transferencias de los recursos necesarios para la gestión de muchos programas, tanto económicos como de equipos técnicos, llevó a que los ámbitos locales reformulen ciertos lineamientos a fin de adaptar los requerimientos de los programas a sus propias capacidades. Otro autor crítico es Boisier (1997), que señala que en América Latina se observó el despliegue de un interesante proceso de transferencia de la responsabilidad de hacer gobierno desde arriba hacia abajo, mediante procesos de descentralización, sin que al mismo tiempo esto se acompañe con la adecuada difusión y recursos pertinentes. Sin embargo, aclara el autor, el proyecto descentralizador es una histórica demanda política originada por la sociedad civil pero que en la actualidad se ha transformado en una oferta política que emerge desde el seno propio del Estado. De este modo, la oferta

descentralista encuentra su racionalidad principal en el ámbito económico y, secundariamente, en el político.

Más allá de estos debates, el proceso descentralizador fue conformando un nuevo mapa político, donde la aproximación al territorio y a la demanda de la ciudadanía modificó las modalidades de acción política y formas de actuación. Durante años los municipios tuvieron como función: regular el uso y la producción del suelo urbano, construir infraestructura y equipamientos colectivos, prestar servicios de limpieza de la vía pública, alumbrado, disposición de los residuos urbanos, desagües, etc. Bajo esta lógica, aparecían con una dimensión residual, es decir, que se ocupaban de aquellos servicios que por alguna razón económica o técnica no se justificaba que los preste el Estado nacional o provincial. En este sentido, Brugué y Gomá (1998) señalan que los gobiernos locales tendieron a orientar su actuación hacia la prestación de servicios puntuales y que ello fue consolidando una estructura política poco compleja que le permitiera asumir roles meramente operativos y de ejecutores de políticas diseñadas en niveles superiores.

En los últimos años, a partir del proceso de descentralización, las autoridades locales asumen nuevas responsabilidades entre las que mencionamos: promocionar proyectos productivos de desarrollo local enfocados hacia mercados internos y externos, atraer inversiones, fomentar el crecimiento; fortalecer la infraestructura local; atender a la población con menos recursos que demanda al nivel local por ser la escala de gobierno más próxima (funciones relacionadas con la asistencia social, la salud, fomento de la educación, cultura, etc.); rediseñar y fortalecer las estructuras administrativas y emplear nuevas tecnologías de gestión, para lograr mayores niveles de productividad institucional. Si bien parte de la bibliografía en un inicio se enfocó a que los municipios tenían que dar respuestas más amplias pero con similares recursos o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias (García Delgado, 1998), más recientemente, autores como Carmona (2012b) destacan algunas experiencias que surgieron como nuevas prácticas de gestión relacionadas con visiones estratégicas respecto del desarrollo de la ciudad, iniciativas descentralizadoras al interior de los municipios con mayor población y nuevas formas de interrelación con la sociedad a partir de la implementación de instancias participativas. Estas nuevas tendencias coexisten con diversos modos de gestión y, en la provincia de Buenos Aires, frente a un reclamo de mayor autonomía municipal.³⁴

³⁴ En este sentido, la reforma de la Constitución Nacional de 1994 hace mención explícita a la autonomía municipal en el artículo 123. Sin embargo, en la provincia de Buenos Aires este sigue siendo un tema pendiente. La reforma de la Constitución provincial, al igual que la Constitución Nacional, si bien agregó algunos artículos, dejó poco espacio para figuras participativas (art. 28 participación en la defensa del ambiente; art 44. en la manifestaciones culturales y de identidad cultural y art. 67 iniciativa legislativa y la consulta popular). Esta incorporación de artículos demuestra según Gaba (2004) un interés en orientar nuestra democracia hacia su forma participativa, pero al mismo tiempo sugiere límites a la participación al reconocer sólo mecanismos de democracia semi-directa.

2.3. La participación en el ciclo de las políticas públicas locales

Luego de haber aclarado qué entendemos por política pública y desde qué enfoques partimos para su análisis y la valorización de la escala local, en el presente apartado presentaremos el ciclo de la política pública y las posibilidades de incidencia de la participación. En este tema es importante aclarar que la participación se puede producir en más de una fase y que estas no son secuenciales.

- Formación de la agenda de gobierno

Las agendas constituyen las decisiones de un gobierno, las elecciones de sus asuntos y prioridades de acción. Para Oszlak (1997: 5) el Estado es lo que hace y, en este sentido explica que “el rol del Estado en cada momento histórico podría concebirse como una expresión política-ideológica de esa agenda vigente. Sería, en cierto modo, una decantación de las políticas o tomas de posición predominantes y de sus consecuencias: la conformación de una aparato institucional orientado a resolver las cuestiones en el sentido elegido, poniendo en juego para ello los diversos recursos de poder que en cada momento están en condiciones de movilizar”.

Según Elder y Cobb (1993) para que una cuestión se incorpore en la agenda las autoridades del gobierno deben percibir que la posible solución cae dentro de su competencia. De este modo, el flujo de soluciones en el proceso de la formación de la agenda ocupa un lugar primordial al punto que “suelen ser las soluciones las que hacen posible los problemas” (Elder y Cobb, 1993: 93).

Como bien se plantea en el trabajo de Jaime et al. (2013) diferentes actores influyen en la definición de la agenda (actores existencia de las corporaciones, de las elites político-burocráticas, medios de comunicación, las agrupaciones de intelectuales, asociaciones empresariales, etc.). Es decir, los problemas que integran la agenda nacen y se configuran en el sistema político. Partiendo de este reconocimiento, se puede distinguir la existencia dos agendas: una agenda de los ciudadanos y la agenda del gobierno.

La agenda de los ciudadanos puede preceder y determinar la agenda del gobierno. Los problemas o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos conforman la llamada agenda de los ciudadanos, pública o sistémica. La otra agenda, la gubernamental o institucional está compuesta por los problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los directivos públicos consideran prioritarios, seleccionan en un momento determinado y sobre los que deciden que deben actuar (Aguilar Villanueva, 1993a; Tamayo Sáez, 1997). En el caso particular de los PP implica pensar la articulación entre ambas ya que desde la agenda gubernamental se introduce la agenda de los ciudadanos.

Más allá del tema de las agendas, Catenazzi y Chiara (2009) reconocen que los problemas son construcciones sociales y como tal comprometen a distintos actores en complejos entramos de intereses. En este punto consideramos oportuno para la tesis retomar la preocupación de Oszlak y O'Donnell (1976) por estudiar el surgimiento de la cuestión: quién reconoce a la cuestión y cómo se problematiza, cuáles son los argumentos y actores que los sustentan. Esta perspectiva se convierte en medular en los procesos participativos y se considera como central para reconstruir el surgimiento de los PP en la agenda municipal.

Por último, creemos que es importante aclarar que los actores con más recursos tienen mayor capacidad para influir en el proceso de construcción de la agenda de gobierno. En este último sentido, los problemas de una política son asuntos a definir, son construcciones sociales y, por lo tanto, depende de los valores e interpretaciones de los distintos grupos sociales.

- Las alternativas u opciones de políticas

Una vez que el gobierno decide hacerse cargo de un problema, comienza el proceso de formulación de alternativas para proporcionar las soluciones. En esta etapa se plantea la identificación de distintos cursos de acción, los escenarios con mayor factibilidad y las consecuencias probables para solucionar determinados problemas definidos en la etapa anterior. Sin embargo, la misma definición del problema condiciona el abanico de alternativas para su solución y está influenciada por el entramado de intereses de los actores. Por ejemplo, para Villar (2003) la participación puede ser directa en el diseño y formulación de las políticas, en la búsqueda de formar coaliciones para el apoyo público de los intereses de distintos sectores sociales, pero también, para oponerse a aquellas que consideran contrarias a ellos.

Una hipótesis es que la incorporación de las distintas percepciones de los actores otorga mayor legitimidad al proceso, evitando así que sea calificado como impuesto o poco democrático. Asimismo, las alternativas deben considerar, según Jaime et al. (2013), los siguientes criterios: la legalidad, la racionalidad económica, la factibilidad organizativa y la viabilidad política. Además, algunos autores señalan el peso fundamental de los “expertos” en el análisis de alternativas y en el proceso de elaboración de la política pública. Estos criterios se complejizan si sumamos que en las políticas de participación ciudadana, se abre el juego de posibilidades a los distintos actores sociales que cuentan con información y saberes diversos y que incluso aparecerán disputando los sentidos de la política en particular, como analizaremos en los PP abordados, específicamente las tensiones que se desarrollan en el momento de comunicar los análisis de viabilidad de las propuestas presentadas por los vecinos.

En esta fase consideramos pertinente advertir que muchas veces se plantean soluciones implementadas en otros ámbitos o escalas territoriales. Opciones “exitosas”, “innovadoras” o

“buenas prácticas”, que suelen presentarse como “enlatados”. En estos casos es imprescindible tomar en cuenta las condiciones contextuales y adaptar las propuestas ya que su simple replicación no garantiza alcanzar resultados (Oszlak, 2009).

- Toma de decisiones

Para el análisis de esta etapa partimos de dos enfoques: el racionalista y el incrementalista. El primero se basa en un modelo de racionalidad estricta, donde el decisor opera eligiendo la mejor de las opciones entre las alternativas disponibles. Es decir, que la decisión es la que permite resolver de forma óptima y eficientemente el problema. Desde este modelo se supone, que se dispone de preferencias y objetivos claros y ordenados, de información actualizada y objetiva, que existe una teoría o modelo causal válido, que la elección busca maximizar los beneficios y minimizar los costos y que el aprendizaje se produce mediante los costos del error. En cambio, el incrementalismo sostiene que la toma de decisiones no se realiza en abstracto sino que se basa en la política antecedente, de modo que las decisiones resultan de ajustes marginales sobre políticas implementadas. Ello implica que se adoptan políticas que alteran pequeños aspectos de la política anterior.

Otros autores centran los análisis en el estudio de las instituciones como el escenario en donde confluyen actores y procesos complejos. Esta perspectiva desarrolla un esquema en el cual se conjugan una pluralidad de elementos: 1) las posibilidades físicas o recursos disponibles que limitan las posibles opciones; 2) las preferencias concretas de los agentes que intervienen en las decisiones; 3) las instituciones o reglas de decisión y 4) las tendencias de comportamiento observables en cada marco institucional (Colomer, 1991; citado en Jaime et al., 2013). Si bien existen diversas variantes del institucionalismo, que no serán desarrolladas en este trabajo, nos interesa remarcar el reconocimiento de algunas vertientes que realizan planteos que son de aporte para este análisis.

Entre ellos Hall (1986), citado en Zurbriggen (2006), sostiene que un componente central para analizar la toma de decisiones es considerar a las instituciones en el contexto más amplio de las relaciones Estado –sociedad, teniendo en cuenta la influencia de las experiencias históricas concretas y de los arreglos políticos. De esta forma, las decisiones políticas tienen una finalidad, dirección y pertinencia, así como un patrón histórico de desarrollo que condiciona su accionar futuro. En este marco se ubican los estudios que le otorgan un papel central al legado institucional (“path dependence”) sobre las decisiones políticas o “dependencias de la trayectoria” (North, 1994; citado en Jaime, et al., 2013). Este concepto, propuesto por el neoinstitucionalismo, implica una fuerte incidencia del contexto, en donde el estado de políticas actuales resulta de una secuencia de eventos y políticas subyacentes. Implica ubicar la política en

el tiempo e identificar sistemáticamente momentos particulares en una secuencia temporal de eventos y procesos anteriores (Belmartino, 2008). La utilización de la concepción “dependencia de camino” no significa apelar a un determinismo histórico como factor explicativo, o una restricción a la autonomía de los actores, sino el reconocimiento de que existen rasgos estructurales del contexto, del territorio, del Estado y herencias precedentes en las políticas públicas. Implica considerar la incidencia de los diseños existentes de intervención estatal, así como también de líderes políticos en las estructuras institucionales de una determinada coyuntura (Weir y Skocpol, 1993). Sin embargo, identificamos que, si bien las instituciones ejercen una influencia fuerte, no son de carácter permanente y determinante. Este argumento contribuye al debate acerca del agente y la estructura, que han sido matizados por propuestas que integran y reconocen las limitaciones de enfoques vinculados a la elección racional o al institucionalismo, dado que los individuos no actúan aisladamente respecto de las instituciones, pero tampoco siguen de forma automática las reglas o normas de una sociedad.

Por su parte, Lasswell (citado en Parsons, 2007) coloca el énfasis en el desarrollo personal, en las relaciones interpersonales que se vinculan al poder, en la influencia y en el proceso de asignación de valores que están en juego en los sistemas políticos. Además, considera el peso de la biografía para comprender los antecedentes y las motivaciones de los actores en la toma de decisiones, aspecto que será retomado en el análisis de los casos seleccionados del PP (en el capítulo 7, para La Plata, y capítulo 11, para Morón).

Otro autor que aporta a nuestro análisis es Majone (citado en Jaime et al., 2013) que resalta que el gobierno debe ofrecer razones, argumentos y evidencias en la toma de decisiones para generar consenso sobre la política pública y generar legitimidad. Por ello en este trabajo nos interesará indagar cuáles son los fundamentos para implementar los PP (en capítulos 5 y 8, La Plata y Morón, respectivamente).

Por último, la tesis abordará las relaciones sociales que se generan en las asambleas del PP, de modo de reflexionar acerca del proceso de toma de decisiones (capítulos 7 y 10). En este punto serán relevantes las discusiones en torno a la “decisión colectiva” que realiza Urfalino (2013), que marca los siguientes rasgos: son tomadas por un grupo de individuos, resulta de la integración de todas las contribuciones de los participantes, por lo que implica una igualdad en la influencia e implica una obligación. Siguiendo al autor, se establecen distintos modelos de este tipo de toma de decisiones: desde la teoría de la elección social (que proviene de la rama de la economía) se parte de opciones en competencia, participantes caracterizados por sus preferencias y reglas de agregación y; desde la sociología señala otros enfoques: a) la negociación; b) la deliberación entendida como conversación, como intercambio de argumentos y c) el “consenso aparente”.

En la “negociación”, también mencionada como “el arte oratorio”, se parte de una asimetría entre los oradores (algunos hablan otros escuchan), habilita a la persuasión a partir de las emociones y prevalecen los regateos y/o intercambio de amenazas y promesas a favor de un punto de vista. Mientras que en el modelo denominado “conversacional” la deliberación es libre y abierta, supone igualdad de los participantes (todos son oradores y oyentes), la argumentación se realiza sin emociones, supone sinceridad en los interlocutores y es cooperativa (es decir busca el bien común y no un punto de vista). Por último, Urfalino (2013) identifica una forma de llegar a las decisiones que denomina “consenso aparente”, donde inicialmente se da un largo debate en el que todos los miembros del grupo pueden participar; luego, uno de ellos realiza la síntesis de la discusión y propone lo que parece resultar como decisión, que es aceptada mediante la ausencia de contestación por el resto del grupo y pasa así a valer como tal.

Por su parte, para Vilas (2013: 95), “arribar al consenso implica con mucha frecuencia conflicto y lucha” y, define el obrar político como una “tensión entre confrontación y consenso”. Este autor señala que el consenso es el resultado de la negociación y el acuerdo, y que no se llega de manera espontánea, por la sola deliberación de argumentos a favor o en contra de determinados cursos de acción. Asimismo, reconoce que la diversidad de intereses da pie al surgimiento de conflictos entre los mismos y entre los grupos que los sustentan y que la construcción de consensos no son ajenos al conflicto y que están enmarcadas en relaciones de poder.

- Implementación

Los estudios iniciales sobre políticas públicas tendieron a separar la etapa del diseño y de la ejecución, de la política y la administración. Pressman y Wildavsky (1973), citado en Aguilar Villanueva (1993b), retoman la idea de que la implementación es un espacio intermedio del actuar, un conjunto de acciones que transforman las intenciones en resultados observables. Estos autores enfatizan la necesidad de articulación entre ambos momentos, entre el diseño y la implementación y, además, sostienen que esta última no puede estar divorciada de la política. En efecto, el momento de la implementación, aunque se caracterice por ser más operativo, se respalda en un corpus teórico político que orienta los cursos de acción y sustenta la toma de decisiones, el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos.

El momento de la implementación es la etapa que constituye la puesta en acción, la ejecución de la decisión tomada en el momento anterior y por lo tanto, no puede comprenderse al margen y separadamente de los medios de su ejecución (Elmore, 1993). Por su parte, Lindblom (1991) advierte que la complejidad del juego del poder en la formulación de la política se multiplica durante la fase de implementación. Durante este proceso, las políticas se van

modificando a medida que se las traduce en lineamientos administrativos y se las lleva a la práctica. En palabras de Elmore (1993: 185) las grandes ideas en las que se sustentan las políticas se convierten en “caricaturas de sí mismas en el momento preciso en el que dejaron de ser ideas para transformarse en acción.” Este alejamiento entre las concepciones que fundamentan el diseño de una política y la etapa de implementación puede generarse debido a una comprensión distorsionada, incompleta o deficiente de la realidad o por el contrario, es reappropriada por los ejecutores de la misma. Esta última perspectiva es retomada por Jaime et al. (2013) que especifican que los administradores públicos hacen apreciaciones sobre la situación, redefinen las prioridades de las políticas, modifican el contexto de operación, entablando alianzas, fortaleciendo actores, generando expectativas y demandas y creando la imagen pública de la política.

Otro autor que menciona un conjunto de dificultades en el momento de la implementación es Bardach (citado en Aguilar Villanueva, 1993b), entre los que identifica: el desvío de recursos, la distorsión de los objetivos de la política estipulados originalmente, la resistencia desde lo administrativo y la presencia de “juegos propios”. Las consecuencias que se producen en la implementación y afectan los resultados de las políticas, remiten a distintos problemas en el nivel organizacional:

- La implementación como proceso burocrático que analiza los fracasos como resultado de la falta de capacidad de quienes elaboran las políticas en comprender las condiciones bajo las cuales finalmente se las lleva a cabo. En consecuencia, se desconoce que las condiciones de trabajo no favorecen el desempeño adecuado de los niveles operativos.
- La distorsión en la implementación como “mala administración”. Es decir, que las políticas no son bien definidas, las responsabilidades no se asignan claramente, no se especifican los resultados deseados, ni los controles administrativos que prevean fallas y recomienden soluciones.
- La implementación como desarrollo organizacional explica que el problema se centra en que los ejecutores de las políticas no son incluidos en la toma de decisiones, generando menor consenso y compromiso entre los responsables de la implementación.
- La implementación manifiesta diversos grados de conflicto y negociación, ya que los integrantes de las organizaciones que intervienen en este proceso, tanto los de la administración pública como los de la sociedad, persiguen intereses específicos que entran en contradicción entre sí y afectan el desarrollo de la política.

En algunos casos estos argumentos serán retomados para el análisis de la implementación de los PP a partir de interrogantes acerca de cómo se generan los cambios respecto del diseño

original, cuáles son sus razones y las interpretaciones que realizan los actores frente a posibles inconvenientes del funcionamiento organizacional (se desarrolla en capítulo 5 y 9).

- Evaluación

La evaluación es una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables, sobre las actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas (Nirenberg, Brawerman, y Ruiz, 2000). Es un proceso de carácter permanente que, desde una perspectiva amplia, acompaña todo el ciclo de la política e implica el análisis del desarrollo de procesos, el cumplimiento de las actividades, el logro de los resultados, así como también identifica los obstáculos y dificultades. Debería generar un aprendizaje institucional que brinde información³⁵ relevante para la toma de decisiones, permitiendo una retroalimentación en la gestión de las políticas y programas.

Los tipos más difundidos de evaluación suelen diferenciarse de acuerdo a los siguientes criterios (Nirenberg, Brawerman y Ruiz; 2000; Nirenberg, 2010):

- Según el momento en que se realiza la evaluación: evaluación diagnóstica (situación inicial); ex ante (formulación o diseño); evaluación concurrente (implementación); la evaluación de resultados y evaluación de impacto (foco en resultados ampliados). Otros autores presentan otras clasificaciones, uniendo los dos primeros momentos o agregan un análisis de costo-eficacia y de costo-beneficio.
- Según quienes la realizan, son responsables o intervienen es interna (los evaluadores pertenecen a la organización responsable), externa (cuando los evaluadores son externos a la intervención y a la organización responsable), mixta (cuando se plantea una combinación de las dos anteriores) y participativa (se refiere particularmente a las evaluaciones que se realizan con participación de los destinatarios de las acciones). Este último tipo de evaluación, se reconoce como evaluación de cuarta generación³⁶, o naturista, considerando el protagonismo de los diversos actores y sus demandas y preocupaciones, así como sus temas de consenso y confrontación.

³⁵ Todo proceso de generación de información debe encuadrarse en un modelo de evaluación que tenga en cuenta los diferentes componentes del programa e incluya las perspectivas de los diferentes actores (Vázquez, Aguilar, Sánchez, Mykietiw, Torres, Salazar, 2012: 179). La participación requiere entonces de un complejo proceso de acuerdos entre actores sociales diferentes (Jaime et. al, 2013).

³⁶ La evaluación de primera generación se caracteriza por su orientación hacia la obtención de información cuantitativa para su medición. La segunda generación, puso un mayor énfasis en la descripción se enfocó a la identificación del logro de objetivos, de las fortalezas y debilidades, como un medio para mejorarlos y revisarlos. La tercera generación, incluye la problematización de los objetivos y la revisión de las metas, además de los resultados y se dio mayor importancia al desarrollo de criterios o indicadores con los cuales se contrastaban los resultados. La cuarta generación, es denominada por Guba y Lincoln como “naturalista”, parte de la consideración en el pluralismo

- Según los propósitos, se puede orientar a la descripción como a la explicación de los logros y fracasos. En el último caso se requiere un diseño metodológico que identifique la causalidad entre factores que influirían en los resultados finales obtenidos a partir de la política y si se trata de una evaluación de impacto, la existencia de información anterior a la implementación de la misma para contrastar los datos.

Respecto de esta etapa de la política, retomamos esta visión amplia de la evaluación, ligada a distintos momentos y no como fase final del ciclo. Por otra parte, si bien la tesis no pretende realizar una evaluación de los PP, se recogerá la perspectiva de los actores intervinientes sobre el proceso de desarrollo de los mismos, sobre distintos aspectos de la política, cómo se construyó la agenda de gobierno, qué interpretación hacen de la implementación y de sus resultados. En este sentido, retomamos el enfoque que se centra en los actores partiendo de que sus opiniones son elaboradas a partir de sus propios sistemas de valores, los que a su vez, son influenciados por el contexto físico, social y cultural.

2.4. Los formatos de la participación

En cuanto a las modalidades o niveles de la participación, varían de acuerdo al tipo de vinculación entre la organización estatal y los grupos u organizaciones sociales que participan y en función del poder y control que estos últimos ejerzan. Existe un acuerdo en diversos autores (Robirosa, Carderelli y Lapalma 1990; García Ceñal, 2000; Dávalos Domínguez, 2005) en reconocer los siguientes niveles:

- Participación informativa: implica transferencia de información o conocimiento sobre un determinado tema. La comunidad provee información al Estado y éste a la comunidad. Para algunos autores además, de ser el primer nivel de la participación, los ciudadanos tienen el derecho a ser informados de todos los proyectos relacionados con su territorio (Dávalos Domínguez, 2005).

- Participación consultiva: es la expresión de la opinión y voluntad acerca de un problema o decisión.

- Participación decisoria: requiere ejercicio de poder y responsabilidad en los procesos de toma de decisiones.

Otros autores agregan un cuarto nivel, la “participación en la gestión, cogestión o gestión asociada” (Cardarelli, y Rosenfeld, 2002; Poggiese, 2000a y b, Ruiz, 2004) que se refiere al ejercicio compartido entre organizaciones estatales y organizaciones sociales en la elaboración y gestión de proyectos, en la implementación y monitoreo de las políticas. Implica asociación en

de los valores y que la idea de evaluación es una negociación más que la búsqueda de una verdad objetiva (Parsons, 2007).

las acciones comunitarias. Este es el máximo grado de participación, aquí no sólo el Estado convoca para expresar ideas, opiniones, y decidir, sino que se genera una transferencia de poder.

También se incluye el “control ciudadano” como una forma de “accountability vertical” cuyos canales para su ejercicio se relacionan con los instrumentos que garantizan la transparencia en la información pública, posibilitando una participación en la formación, adopción y seguimiento de ciertas decisiones políticas que los afectan en su conjunto (Triguboff, 2005).

Otra forma de caracterizar los tipos de participación ciudadana es identificar su origen (Cunill Grau, 1991), si se inicia y es controlada por los propios actores sociales en relación a los objetivos y fines que ellos determinan se denomina “acción ciudadana”. Cuando el inicio y el control son desarrollados por el Estado con el objeto de conseguir apoyo y mejorar las decisiones, programas o servicios, se lo denomina “implicación ciudadana”. Ziccardi (1998) caracteriza a la primera como autónoma (es organizada desde la propia sociedad) y a la segunda como participación institucionalizada (contenida en el marco legal y normativo). Asimismo, cuando la participación es promovida por el Estado puede impulsarse en: distintas etapas de la política (como se expuso en apartado anterior); en la prestación de servicios públicos (a través de su transferencia a la sociedad civil o la cogestión con ella) y en la acción legislativa (permitiendo su ejercicio directo a través de la iniciativa, consulta, referéndum y revocación de mandato de autoridades electas).

Bronfman y Gleizer (1994), además de tener en cuenta la fase de la política en los que se impulsa la participación, proponen para el análisis: el horizonte temporal de la participación (permanente o circunscrito a períodos de tiempo limitados), el tipo de acciones que realiza la comunidad (implica una amplia variedad y depende de los objetivos) y los mecanismos a través de los cuales se propone la participación (individual o acciones grupales, a través de organizaciones o representantes, participación directa e indirecta).

2.5. Los sentidos de la participación

En este apartado analizamos los sentidos de la participación desde dos concepciones: la que enfatiza los beneficios técnicos de la participación y la que pone el acento en las consecuencias políticas y sociales: en sus aspectos positivos como en los negativos. Estas definiciones son centrales en esta tesis ya que uno de los objetivos es indagar la construcción de sentidos y valoraciones que tienen los diferentes actores acerca de la participación y cómo se fundamenta esta política.

Si bien ambas concepciones aparecen relacionadas, se identifican argumentos que enfatizan alguno de los dos sentidos mencionados. La participación como medio técnico es

propiciada fundamentalmente desde los organismos internacionales (Rabotnikof, 2001) a partir de estrategias participativas que se incorporan en las políticas públicas bajo el argumento de la sustentabilidad que otorgaría a los proyectos³⁷. Desde esta perspectiva, la participación se piensa como una herramienta social y políticamente neutra, como un medio para llegar a un fin. Las críticas hacia esta concepción de la participación son diversas, entre ellas Bronfman y Gleizer (1994) señalan que no se toma en cuenta los efectos sobre las dimensiones políticas y sociales relevantes para la comunidad y que la participación siempre tiene algún impacto sobre la estructura social de la comunidad, su organización y su capacidad de acción.

La segunda perspectiva se centra en las consecuencias políticas y sociales y, a su vez, podemos identificar una variedad de posiciones: quienes valoran la participación como vía de potencialidades hacia la democratización y el mejoramiento de la sociedad o por el contrario, quienes advierten que se puede convertir en objeto preferido de manipulaciones políticas. Aquellos que consideran que posibilita la mejora de los sujetos sociales en su capacidad de construir su propio destino e impulsando su autonomía e inversamente, los que afirman que puede convertirse en un instrumento que acentúe la heteronomía en la sociedad civil, al facilitar la construcción artificial de consensos y legitimar desigualdades.

Las posiciones de unos y otros son bien marcadas en la bibliografía e implica un largo debate sobre el que no hay acuerdos. La situación del campo de estudios sobre la participación está constituido por trabajos teóricos y de casos desde una multiplicidad de disciplinas (ciencia política, sociología, trabajo social, psicología comunitaria, por mencionar algunas) en los que se presentan por lo general análisis de experiencias concretas y se elaboran conclusiones generalizadas, que aparecen replicadas en una variedad de políticas abordadas. Este panorama nos plantea la necesidad de sistematizarlos a fin de interpelarlos al momento del análisis propio.

Las concepciones que sostienen los efectos “positivos” de la participación ciudadana pueden analizarse desde dos ejes: como medio de fortalecimiento de la sociedad civil y como medio de socialización de la política (Cunill Grau, 1991). En tanto la relación entre participación y fortalecimiento de la sociedad civil, la bibliografía hace referencia al desarrollo de la autonomía de los sujetos sociales. Esta perspectiva valora la participación como un fin en sí misma, que eleva los niveles de organización, conciencia y autonomía de la comunidad (Rosa y Encina, 2004). Se resalta la construcción de sujetos activos y el surgimiento de líderes con mayores capacidades para negociar con las autoridades políticas (Ruiz, 2004; Navarro, 2008) y

³⁷ En el caso del BID se remarca por ejemplo la reducción del costo de información, de los conflictos y el fortalecimiento de los actores sociales. Asimismo, el Banco Mundial sostiene que cuando la sociedad civil toma parte en proyectos y programas se logran mejores resultados en el diseño e implementación y, por lo general, una mayor eficacia y sentido de pertenencia local.

el fortalecimiento en la organización de la comunidad y “empoderamiento”³⁸ (Ruiz, 2004, Nirenberg, 2009).

La participación como medio de socialización de la política, se refiere a la necesidad de generar espacios y mecanismos de articulación del Estado con los sujetos sociales, como también a posibilitar que las decisiones del gobierno y de la burocracia sean transparentes, ampliando la capacidad de influencia sobre el proceso de toma de decisiones. Asimismo, se enfatiza que las políticas participativas tienden a generar mayor consenso, legitimidad y eficacia de las acciones de gobierno (Ford y Carné, 2009) y se enfatiza la potencialidad de los procesos de participación de convertirse en un método de control del clientelismo, mediante la institucionalización de poderes en la comunidad (Cunill Grau, 1991; Blanco Fillola, 2002).

Por otra parte, se remarca concepciones “nocivas” de la participación, como una estrategia para legitimar a los sectores que la promueven, con intereses ajenos a los de la población. Quienes sostienen esta posición advierten, por ejemplo, que la participación ciudadana se traduce en un pacto de simulación, donde las organizaciones de la sociedad civil pierden autonomía y sólo legitiman el quehacer del gobierno (Peters, 2004). Otro trabajo en este sentido es el de Font y Blanco (2005) que mencionan que parte del debate político sobre este tema refiere a “sospechas” sobre las razones de implementación de la participación, que respondería a fines instrumentales, electoralistas, para mejorar la imagen, neutralizar a la oposición y manipular los resultados para que no contradigan las intenciones gubernamentales. Enfatizando éste último argumento, Cardarelli y Rosenfeld (1998: 105) afirman que los gobernantes “promueven o apoyan objetivos de organización de la población, con fines de propia legitimación o como sustentación de sus orientaciones políticas”. La participación aparece entonces casi como una ficción o como un mecanismo para legitimar procesos políticos (Pérez, 2000) o, como advierte Vilas (2013), raramente las agencias gubernamentales son neutrales en los procesos de participación, ya que tratan de fortalecer sus propias preferencias a partir del apoyo o la neutralización de las objeciones de los actores de la sociedad.

Otras explicaciones apuntan a que el Estado traslada sus responsabilidades, principalmente en la prestación de servicios para sectores populares (Spinelli, 1992; Boisier, 1997; Pérez-Brito, 2004) y señalan que la participación de estos sectores es vista como mecanismo de integración funcional al orden y como instrumento de control, que se ubica por lo tanto al margen de la toma de decisiones políticas y económicas. De esta forma, se viabilizarían demandas que no atraviesan procesos de agregación y politización; la participación se repliega al

³⁸ Este término se refiere a un proceso de construcción de poder y de ciudadanía, que entraña una asignación, atribución o toma de responsabilidades por parte de la población destinataria, usuaria o demandante y que a la vez influyen sobre la adaptación y ajuste de las estructuras y desempeños de las organizaciones que impulsan e implementan la política pública (Nirenberg, 2009).

barrio y es acotada a solidaridades restringidas. En esta misma línea, para Ugalde (1987) la comunidad se transforma en fuente de consultas, ocasionando servicios de baja calidad, con personal probablemente poco entrenado, con menores recursos que los servicios que se le ofrecen a otros sectores.

Estas visiones críticas enfatizan en que se promueve una participación de tipo “simbólica” o una “pseudo-participación” que se contrapone con una “participación real” (Sirvent, 1999) o “efectiva-emancipatoria” (Belmartino, y Bloch, 1984). La participación “simbólica” refiere a acciones que ejercen poca o ninguna influencia sobre la política y gestión institucional y generan una ilusión de poder inexistente, simulando un “como sí” se participara. Bajo estas formas enmascaradas de participación, Sirvent (1999) señala que se identifican relaciones de subordinación, que impiden cambios en las relaciones de poder. Con el término “pseudoparticipación”, Cortazzo, Cuenca y Nathanson (1996), indican mecanismos que mantienen a los sectores populares alejados de la participación en las instancias decisivas de la sociedad y que desarrollan una participación pasiva, es decir, como usuarios que “absorben” los servicios estatales y se responsabiliza a los sectores pobres por los problemas que padecen.

Contrariamente, la participación “real” implica la necesidad de producir cambios profundos en las estructuras de poder y se da “cuando los miembros de una institución o grupos influyen efectivamente sobre todos los procesos de la vida institucional y sobre la naturaleza de las decisiones” (Sirvent, 1999: 129). En un sentido similar, para Belmartino y Bloch (1984) la participación que se concibe como “efectiva o emancipadora” tiene como objetivo manifiesto potenciar la capacidad transformadora de la lucha política de las clases subalternas y se entiende como instancia de concientización y movilización a través de la cual la población toma conciencia de los determinantes sociales de las problemáticas particulares que los afectan.

Otra tipología es la que proponen Cardarelli y Rosenfeld (1998) que se refieren a una participación “creadora de sentido” cuando la intención es modificar la estructura de oportunidades vigentes; la “ampliada” cuando se participa en el proceso decisorio y la “restringida” cuando es meramente instrumental y está orientada a la ejecución de proyectos.

En algunas de estas definiciones se entrecruzan los significados que asume la participación con los niveles expuestos en el apartado anterior, la participación es “real” o “ampliada” si se participa en los niveles decisorios. Pero por otra parte, también se enfatiza sobre qué cuestiones se participa y las implicancias de este proceso. En consecuencia, las posturas más críticas se relacionan con los procesos participativos que se promueven en la ejecución de políticas o programas, donde el objetivo principal es obtener el aporte de mano de obra y/o

recursos, y sólo circunstancialmente para comprender sus demandas y opiniones de cómo resolverlas³⁹.

Estas perspectivas, como bien señalamos en la introducción, tienden a tomar en “bloque” y “dicotomizar” las concepciones de la participación sin reconocer la existencia de matices. En este sentido, Alayón (1998) advierte que los fundamentos y efectos de la participación son variados y dependen de los para qué y a qué niveles se los promueve. En esta tesis nos acercaremos a esta posición, intermedia, a partir de concebir la complejidad y tensiones que atraviesan los procesos participativos en determinados contextos, características y condiciones concretas en los que se desarrollan. En esta misma línea hacemos propias las reflexiones de Bronfman y Gleizer (1994: 114) acerca de no generalizar que todas las políticas y programas con participación son “positivos” o “nocivos” para la sociedad ya que no existe necesariamente una relación biunívoca entre la participación y sus efectos.

2.6. Las condiciones de los procesos participativos

Los procesos de participación requieren de ciertas condiciones para poder desarrollarse. Al respecto, Pérez (2000) reconoce condiciones sociales y político-institucionales sin las cuales la participación no puede concebirse como un proceso de participación “real”. Estas condiciones consideramos que contribuyen al análisis de viabilidad y que, posteriormente, pueden tomarse en cuenta para la evaluación de las políticas participativas, ellos son: información, institucionalidad, voluntad política e incorporación heterogénea de actores.

La información es un insumo crítico en las políticas participativas. Para el diseño es importante contar con datos suficientes que describan la situación contextual en la que se demanda la atención y es esencial la transmisión de los objetivos y metas que se quieren alcanzar con la política. Para Ford y Carné (2009) que la información sea pública y accesible es un requisito fundamental para poder participar (claridad del lenguaje, circulación de la información por medios eficientes para llegar de la forma más directa a los destinatarios), posibilitar una devolución de las respuestas, que la información sea acumulativa, que se registre y amplíe a lo largo del tiempo, que se mantenga abierta a aportes de diferentes saberes y que sea revisable, es decir que pueda modificarse en base a los intercambios.

La formalización de los canales y procedimientos de participación, para algunos autores otorga mayores posibilidades de continuidad de la política. La institucionalización⁴⁰ se refiere a

³⁹ Por ejemplo, Trinchero (1996: 41) señala que la mayoría de los programas incluyen a la participación como una forma de abaratar los costos del programa y garantizar el control social y político durante su implementación. De este modo no se participa en la planificación de las actividades y tampoco en la definición de prioridades y asignación de recursos.

⁴⁰ Para Cunill Grau (2008) queda pendiente resolver la cuestión de cuánta institucionalización es apropiada, de manera que no asfixie la autonomía social y, a la vez, no torne vulnerable la participación ciudadana.

la jerarquía normativa (en relación a la jurisdicción gubernamental) que alcanza la política participativa y se relaciona con el reconocimiento de la legitimación a la que pueden apelar los actores en caso de incumplimiento. Asimismo, da cuenta del grado de reglamentación de la política: “por la creación de un espacio de interacción regular y regulada entre las autoridades públicas y los participantes, en el que los diferentes actores debaten, exponen sus puntos de vista y toman decisiones” (Landau, 2009:112).

Otro requisito es el de la “voluntad política”, que se refiere al interés del poder ejecutivo y legislativo para generar espacios y ámbitos específicos de participación pero también para sostenerlos en el tiempo. Como bien señala García Ceñal (2000) los alcances de la voluntad se visualiza también a partir de la capacidad para generar apoyo político y la articulación de recursos. Un parámetro en relación con la voluntad política, es la ubicación que alcanzan las áreas que tienen a su cargo las políticas de participación en la estructura estatal. Por otra parte, Bernazza y Longo (2014) enfatizan la capacidad política para formular un proyecto y liderarlo.

Por último, nos referimos a la incorporación heterogénea de los actores sociales y que éstos logren cierta capacidad de organización, de presencia social y política. De lo contrario, para (Cunill Grau; 1995: 9) se legitima la propia corporativización del aparato estatal y “la monopolización del proceso político por grupos que representan intereses organizados de carácter estrictamente sectorial y que atentan contra un arreglo pluralista en la formación de las políticas públicas”. Pero al mismo tiempo diversos autores hacen énfasis no sólo en la oportunidad de la participación de los actores sino en sus capacidades para intervenir en la esfera pública. En este sentido, se hace referencia al análisis en las condiciones que posibilitan la participación en relación a la posición social que ocupan los actores y su capacidad de influencia en los procesos políticos. Diferentes estudios demuestran que los sectores que más participan son aquellos con mayores recursos (CEPAL, 1985), los que poseen más conocimiento profesional (Cunill Grau, 2008) o conocen y saben plantear las demandas en un lenguaje técnico (Landau, 2008).

En esta misma línea, en un trabajo de Eguía y Ortale (2001), citado en Eguía, Ortale, Pagani y Pagnamento (2007), se sugiere una relación entre la percepción que los actores tienen de su capacidad de incidir en las decisiones sociales, políticas y económicas y sus respectivos niveles de participación, siendo sistemáticamente menor entre las personas de sectores pobres (y especialmente entre los jóvenes) quienes no creen, en gran medida, que su participación activa pueda cambiar sus condiciones de existencia. Asimismo, Font (2004) sostiene que los recursos⁴¹

⁴¹ Cuando mencionamos la cuestión de los recursos, tomamos la concepción de Repetto (2009) que propone una perspectiva que amplía la de los recursos económicos, reconociendo la existencia de otros tales como: los políticos (apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés, de las autoridades políticas); autoridad formal; liderazgo y autoridad informal; movilización y acción colectiva; habilidad para negociar, argumentar y comunicar; técnico-

que favorecen la participación aparecen estrechamente relacionados, y son resultado de una desigual distribución social. Por ello, la participación varía entre sectores sociales y está desigualmente distribuida.

Otro actor a incluirse en esta incorporación “heterogénea” es a las propias organizaciones estatales. Como bien establecen Catenazzi y Chiara (2009) la apertura de la participación implica necesariamente la disposición de las organizaciones estatales a cambiar sus propios modos de funcionamiento. En este sentido, incluyen el tema de las capacidades estatales que se ponen en juego en las políticas participativas como un elemento central para el análisis de los procesos de gestión que implica su puesta en marcha y que podemos relacionar con la voluntad política y, agregamos, de la administración para llevarla a cabo. En un sentido similar, Isuani y Agoff (2008) también analizan las capacidades a las que denominan de gestión a partir de la disposición de recursos en un sentido amplio (en cantidad y calidad), la institucionalización, la profesionalización, el financiamiento y el uso de tecnologías y, desde una perspectiva más amplia, otros autores utilizan el concepto de capacidad estatal, a partir de dos componentes: las capacidades administrativas y las políticas (Repetto, 2003). Por capacidades administrativas se entiende la eficacia del aparato estatal para instrumentar objetivos oficiales en términos organizativos y de los recursos humanos. Si bien ésta es condición necesaria, no es suficiente para lograr niveles relevantes de capacidad estatal. Se requiere capacidad política, entendida como la capacidad de los gobernantes para problematizar las demandas de la población, tomando decisiones que representen y expresen sus intereses⁴².

En tanto, para Bernazza y Longo (2014: 128) el desarrollo de las capacidades administrativas son necesarias pero no suficientes y revalorizan las capacidades políticas vinculadas con el diálogo “hacia afuera” y, fundamentalmente, con la capacidad de gobierno y la idea de gobernabilidad. En esta línea señalan que un Estado debería asumir nuevas responsabilidades: “formulación de una visión y un proyecto de gobierno, la capacidad de liderar ese proyecto y transformar las instituciones para el logro de los objetivos, la capacidad de conformar y conducir equipos, de comunicar, motivar y movilizar, entre otras capacidades propias de un nivel decisorio consciente de la complejidad en la que operan las organizaciones estatales y decidido a gestionar sobre la base de una visión transformadora que sólo otorga la política”.

administrativos (mandato legal, organización, información y habilidad para procesarla, expertise burocrática y capacidad para descifrar contextos de incertidumbre) e ideológicos (ideas y valores con legitimidad social y prestigio). Esta visión sobre los recursos además requiere concebirlos en sus relaciones y expresiones concretas en un espacio caracterizado por la confluencia de actores estatales y no estatales.

⁴² Alonso (2007) coincide en que la capacidad estatal no se agota en la dimensión administrativa, sino que también debe ser considerada desde una perspectiva relacional, entre actores estatales y sociales. Según el autor, las capacidades del Estado comprende su capacidad de influir comportamientos entre los actores no estatales, logrando el cumplimiento obligatorio de las reglas de juego y evitando los bloqueos a sus políticas.

2.7. Los actores en los procesos participativos

Como complemento de esta visión centrada en las condiciones más institucionales y contextuales que han sido desarrolladas por diversos autores, agregamos otra dimensión de análisis de los procesos participativos, la perspectiva de los actores sociales.

Para Moras Puig (2005) la valoración de la participación depende de la percepción que tienen los sujetos de los fenómenos y procesos que conforman la realidad social y está relacionada por las representaciones e imaginarios de los actores implicados. En ella intervienen las historias de vida, la pertenencia a determinados grupos sociales, que influyen sobre la subjetividad y la manera en que se percibe la realidad y se expresa en las formas de actuar, de pensar y de sentir. La decisión a participar, es entonces, el resultado de un actuar reflexivo, de una decisión, por lo tanto en la tesis consideramos que no se trata de una decisión apoyada en la sola ponderación de costos y beneficios que derivarían de la participación.

En este sentido, para Socarrás (2005) la participación representa una interpenetración recíproca de los planos individual y colectivo. Por ello propone abordar la participación desde dos ejes: en primer lugar, en el contexto social donde tiene lugar y en las relaciones que ocurren dentro de él (económicas, políticas, culturales, etc.) y, por otro lado, considerar que, en tanto proceso entre seres humanos diversos, sus emociones, intereses y necesidades, dotarán de color propio el proceso de participación en cada ocasión. Sánchez Santa-Bárbara y García Martínez (2001), desde una orientación psicosocial, identifican cuatro variables que pueden motivar la participación: a) necesidad de afiliación, que lleva a las personas con interés comunes a la interacción con otras, a formar grupos, donde se genera sentido de pertenencia; b) necesidad de logro, el motivo que impulsa a las personas a alcanzar las metas que se proponen, solucionando dificultades, organizando ideas, compitiendo con los demás y desarrollando autoestima; c) altruismo o responsabilidad social, cuando se decide dedicar su tiempo, esfuerzo y/o dinero para el beneficio o bienestar de otros y; c) poder, como la motivación que impulsa a las personas a influir sobre los demás, se considera un medio legítimo para alcanzar poder social. Asimismo, otros autores remarcen la influencia recíproca entre ambos planos, el contextual y el subjetivo. En esta línea Noboa, Bisio, Suárez y Robaina (2013) afirman que los impactos en el nivel individual influyen en la evaluación y marcha de la política, y viceversa, los procesos de mejora de la calidad democrática, como resultados de los procesos de participación, generan interesantes transformaciones en el plano personal y colectivo de los participantes.

Para Bolos (2003) la crisis de representación política y de la capacidad del Estado (que hemos tratado en el primer capítulo de esta tesis) afecta los ámbitos de la vida cotidiana de la población y genera falta de confianza y credibilidad hacia el Estado. Siguiendo el planteo de la autora, la participación está motivada a partir de necesidades insatisfechas (sociales, culturales,

económicas, simbólicas) que son representadas por la población como problemas que requieren una solución. Ante la falta de respuesta estatal, las organizaciones y movimientos sociales utilizan diferentes espacios para la acción, el espacio público, los medios de comunicación y aquellos espacios políticos institucionalizados generados por el propio gobierno, en los cuales negocia, se apropian e intentan incidir en los procesos de decisión. Entre estos últimos podemos incluir el PP.

Continuando con un enfoque relacional entre contexto social y subjetivo algunos autores valorizan especialmente el ámbito comunitario (Montero, 1994; Sánchez, 2000; Dávalos Domínguez, 2005). Se señala que la participación es un proceso que está vinculado a las necesidades y motivaciones de los distintos grupos y sectores que integran una sociedad, así como a la dinámica de las relaciones establecidas entre ellos en distintos momentos. De este modo, se entiende a la participación como un fenómeno de contenido y orientación que implica en su comprensión aspectos subjetivos y de interacción con el entorno, como por ejemplo el sentido de comunidad y de pertenencia, y como analiza Bolos (2010), de responsabilidad colectiva, solidaridad y confianza.

Hasta aquí los autores citados colocan el énfasis en lo colectivo y en la relación actor-contexto, partiendo de una crítica a las perspectivas que centran la participación en términos de costo-beneficio y en la posibilidad de maximizar el interés personal y la obtención de incentivos materiales. También encontramos posiciones intermedias que relacionan las dinámicas individuales y estructurales de la acción colectiva, desde un enfoque multidimensional que influye en la decisión favorable a participar. En esta línea, Pliego Carrasco (2000) si bien reconoce que la participación es una decisión personal hace hincapié al condicionamiento de un conjunto de características que integran su “contexto vital” que está constituido por “propiedades interactivas” que incluyen la circulación y acceso a recursos materiales; roles y posiciones de poder que ocupan las personas; significados que los individuos enlazan a sus interacciones y que entrañan una relación intersubjetiva entre ellos y que provienen de diversas tradiciones políticas y culturales que influyen en sus interpretaciones.

Por otra parte, citamos el trabajo de Di Marco (2003) que rescata una dimensión subjetiva de las acciones colectivas y si bien estudia los espacios asamblearios surgidos en la crisis del 2001, consideramos que algunas apreciaciones son de valor para analizar otros formatos participativos. La autora centra su mirada en la nueva construcción de significados y de identidad que surge de las formas en que se negocian los sentidos referidos a las diversas tensiones que las atraviesan: lo político y lo político partidario, los temas generales y la acción barrial, las consignas y la reflexión, la militancia actual y las pasadas, las redes que construyen, etc. La discusión y la toma de decisiones en estos ámbitos construye un “nosotros” que actúa como

factor de reconocimiento mutuo, simultáneamente, con el reconocimiento social en base a la capacidad de convocatoria para movilizaciones.

En esta tesis nos interesa retomar estas perspectivas que se centran en los sujetos y las relaciones con el contexto para el análisis de los PP ya que uno de los objetivos propuestos se orienta a abordar las implicaciones subjetivas de estos procesos, desentrañando los sentidos y dinámicas políticas. Para ello intentaremos comprender la experiencia de los actores participantes. Como sucede con otros términos, la noción de experiencia ha dado lugar a un largo debate sobre sus usos y significados. Como explica Jay (2012) este término aparece en forma habitual en el lenguaje, en la narrativa, o como señala Scott (1992) es parte del lenguaje cotidiano, sirve como una manera de hablar de lo que ocurrió, de establecer diferencias y similitudes, de establecer que se tiene un conocimiento “inalcanzable”. La experiencia pasada y presente constituye a los sujetos e implica, por un lado, “conocimiento reunido sobre los acontecimientos del pasado, ya sea mediante la observación consciente o por la consideración y reflexión”. Por otro lado, además “del pensamiento incluye el sentimiento” (Williams, 2000: 138). En el mismo sentido, para Larrosa (2003) la experiencia significa conformación de saberes, que se van adquiriendo en el modo como los sujetos responden a lo que les va pasando a lo largo de la vida y que va conformando lo que un sujeto es. Pero el saber de la experiencia tiene sentido en el modo como configura una personalidad, un carácter, una sensibilidad. Es decir, implica modos de constitución del sujeto.

La comprensión de la experiencia de estas participaciones, que son políticas, requiere procesar el cruce de elementos simbólicos (tradiciones, discursos, memorias), las lógicas y reglas de acción⁴³ (partidarias, socio-territoriales, institucionales) y los intereses, creencias y estrategias que constituyen las posiciones de los sujetos (Camou, 2012).

La experiencia en el tiempo presente está atravesada por temporalidades que corresponden a distintos ciclos históricos y a distintas esferas de la vida social que ponen en juego diversos y contradictorios horizontes, que se dirimen en buena medida en los procesos y dinámicas individuales y colectivas. En este sentido, una de las acepciones del término experiencia, en tanto conocimiento reunido sobre los acontecimientos del pasado, puede manifestarse bajo la forma de “lecciones” y aprendizajes capaces de guiar la acción. Sin embargo, en este punto nos parece interesante retomar la noción de aprendizaje de Dubet (1994), citado en Moran (2003), que se enmarca en la experiencia social y afirma que ni la socialización

⁴³ Catenazzi y Chiara (2009) problematizan el cruce de las reglas de juego e intereses en los procesos participativos. Los actores no toman una posición y se constituyen como tal en el vacío, sino en el marco de un conjunto de reglas de juego, formales e informales, que otorgan institucionalidad a la participación. Para Vergara (2001) la concepción de las reglas parece ser particularmente útil si se quiere abordar las relaciones entre las distintas dependencias gubernamentales y organizaciones sociales involucradas en la elaboración de una política y remarca que los actores intentan promover aquellas reglas que favorecen sus intereses y su forma de interpretar el mundo.

ni la acción social pueden reducirse a una dimensión única ya que parte de la heterogeneidad y múltiples orientaciones de los principios que organizan las prácticas y conductas de los actores. Es decir, los actores sociales adoptan diversos puntos de vista a la vez; combinando de modo continuo las distintas lógicas según las situaciones a las que se enfrentan y que son el resultado agregado de experiencias personales y memorias colectivas.

Por su parte, para Schuster (2005) las prácticas tampoco derivan simplemente del resultado de una racionalidad estratégica, sino que remarca la importancia de las tradiciones e historias subjetivas de los individuos y grupos que actúan. Los sujetos hacen lo que saben hacer, ponen en acto su memoria, entendida como disposición para la acción.

La influencia de las tradiciones y experiencias previas en los procesos de participación ciudadana son analizadas por varios autores. Cunill Grau (1991) advierte sobre el “costo del fracaso”, que lo define por la valoración que las personas hacen al momento de involucrarse en el proceso participativo contemplando las frustraciones derivadas de experiencias fallidas anteriores y la desconfianza ante la eventual manipulación que pueda desarrollarse por la institución que convoca. Asimismo, hace referencia a posibles problemas que puedan implicar la participación en tanto riesgos de persecución o discriminación. En este mismo sentido, Ferrando (1994) afirma: “para que la participación sea posible, quien participa tiene que creer que su protagonismo es necesario y que le va a permitir acceder a algún logro. Si por el contrario se repiten las frustraciones, la participación decae” (citado en Noboa et. al., 2013: 60). En tanto los aprendizajes, también se remarca la importancia de generar espacios de socialización donde se reconstruyan y expliciten los saberes de los distintos grupos, se valoren los intercambios de información y se potencie la colaboración solidaria, de modo de que el conocimiento sea compartido y que no predomine el dominio del “especialista”. En este punto es importante las potencialidades diferenciales entre grupos sociales para participar en la toma de decisiones a la que ya hemos hecho referencia en apartados anteriores (Cunill, Grau 1991, 1997; Font, 2004)

La experiencia, en tanto vivencias, constituye subjetividad y ésta se manifiesta en la expresión de las necesidades y demandas que surgen de los espacios de participación. Los sujetos desarrollan sus propias opiniones en relación a lo vivido en un contexto determinado y generan sentimientos de pertenencia, especialmente, a nivel barrial. La escala geográfica del barrio, las relaciones sociales, los vínculos que se generan con el lugar de residencia y con respecto a la cual se desarrolla un sentimiento de afecto, pertenencia y de disputa han sido tratadas de diversa forma en la bibliografía. Merklen (2005) enfatiza el lugar que recobra “el barrio” como espacio de socialización política de los sectores populares ante la pérdida de los anteriores anclajes políticos identitarios centrados en los partidos y los sindicatos. Otros autores los denominan como “territorios de proximidad” donde se crean “intersticios experimentados a

través de la proximidad afectiva y corporal (...) La proximidad con el barrio se hace más intensa en esos intersticios. Y a su vez, dichos intersticios son demarcados de diferentes formas por cada sujeto que habita el barrio, en función de las experiencias biográficas vividas en ellos y de las prácticas que realiza en cada lugar” (Lindon, 2011: 21).

También surgen algunas críticas a una idealización de lo barrial que parte de la concepción de un territorio homogéneo. Por ejemplo, Segura (2011) identifica al “barrio” como lugar político, y retoma de Frederic (2009) la idea de circulación de bienes y servicios del municipio al barrio, en el que surge un nuevo actor el “vecino”, a los que se imagina como individuos iguales, fundidos en una comunión en los que no habría lugar para la desigualdad. Sin embargo, para los autores esta desigualdad está presente y constituye experiencia en los encuentros con la otredad. En este sentido, tanto Jay (2012) como Scott (1992) resaltan que la experiencia no debe estar asociada de modo simplista a la inmediatez y a una posesión personal, sino que debe estar mediada en las relaciones culturales y sociales. Especialmente estas consideraciones deben tenerse en cuenta cuando se trata de analizar la emergencia de un espacio público que presupone un espacio relacional entre los individuos. Por ello es esencial analizar las relaciones interpersonales que emergen en los procesos de participación y que en la tesis denominaremos “tramas” de la participación. Esta mirada implica desde la sociología la concepción de una dimensión política asociada a la preponderancia que adquieren las relaciones micropolíticas. Para Ganuza (2005), este enfoque posibilita pensar un espacio de vinculación pública que, entre otras cosas, implica vislumbrar otro tipo de acción social no sólo guiada por fines de éxito particular, al tiempo que se revela la importancia de las relaciones micropolíticas como propiamente constitutivas del sistema político. Se cuestiona la “acción con arreglo a fines” como explicación de la acción social y se parte de la crítica al individualismo metodológico, en tanto este enfoque deja de lado las mediaciones junto a las cuales la subjetividad opera. Para este autor, considerar la acción social que involucra la participación requiere abordar previamente ese escenario, que es contingente y es a partir del cual la acción cobra sentido. Ese escenario, o contexto vital para Pliego Carrasco (2000) justifica un enfoque que parte de la acción reflexiva de los individuos entendidos como sujetos que intervienen en los procesos sociales por mediación de una racionalidad de tipo vital (tomando a Dilthey, 1978) condicionada por “el conjunto de significados estratégicos, normativos y expresivos, recursos materiales, roles y posiciones de poder que caracterizan su entorno cotidiano y que les permite coordinarse con sus interlocutores” (Pliego Carrasco, 2000: 27).

* * *

En síntesis, en este capítulo definimos el enfoque que utilizamos para el análisis de los PP y enfatizamos que el proceso de elaboración de políticas públicas implica abordar la articulación conflictiva entre diferentes actores y esferas socio-institucionales, con sus respectivas lógicas de acción. Asimismo, identificamos los aspectos centrales del proceso participativo en las distintas etapas del ciclo de la política, que retomamos en el análisis de los casos: cómo ingresa el PP en la agenda de gobierno, cuál es el diseño que se adopta, quiénes son los actores que intervienen, qué rol cumplen y comprender cómo interactúan, reconociendo como central la participación en la toma de decisiones. Por otra parte, se plantearon los distintos niveles que puede asumir la participación en las políticas públicas y resaltamos que es la participación en la toma de decisiones la que algunos autores consideran como “verdaderos” o “reales” procesos participativos.

Respecto de las concepciones sobre los procesos de participación se sistematizaron un conjunto de perspectivas que enfatizan la participación como un medio técnico y las que ponen el acento en las consecuencias políticas y sociales. En este sentido, concluimos que el análisis de las condiciones y el contexto en los que se desarrollan estas políticas son esenciales para no asumir a priori un conjunto de consecuencias “positivas” como resultados predefinidos (ampliación democrática, fortalecimiento de la sociedad civil, mejora de la calidad de vida, eficiencia y transparencia de la gestión, entre otras), ni “negativas” (cooptación, manipulación, desresponsabilización). Además, creemos que es necesario incluir los objetivos de los proyectos específicos de la participación, el escenario donde se desarrollan (como las características socioeconómicas y demográficas del municipio) y las trayectorias políticas de participación en estos municipios. En esta línea retomamos que la participación debe ser entendida en el marco de procesos históricos y como resultado de otras políticas públicas, especialmente de intentos anteriores de participación (Catenazzi y Chiara, 2009). Para finalizar, en el último apartado sobre la perspectiva de los actores, señalamos que la participación no es el resultado del actuar de un conjunto de individuos moldeados por una racionalidad de tipo formal sino que abordamos las implicaciones subjetivas de los procesos participativos, remarcando la importancia de desentrañar las relaciones sociales emergentes, los sentidos y prácticas políticas. Para ello intentamos comprender en el análisis de los casos, las experiencias de los actores a partir de sus trayectorias, motivaciones, expectativas, aprendizajes y vivencias en y de los procesos de participación.

Capítulo 3. Los Presupuestos Participativos

El PP es una política que se viene implementando principalmente a nivel municipal y que en los últimos años generó debates en cuanto a los objetivos perseguidos y efectos generados. Al igual que otras políticas de participación ciudadana, reúne diversas de definiciones, metodologías de implementación e interpretación sobre los resultados, que son expuestos a lo largo del capítulo. Finalizamos con la presentación de un enfoque más centrado en los actores en el PP, en sus experiencias consideradas desde las motivaciones y aprendizajes, que retoma algunos planteos del apartado 2.7.

3.1. Definiciones y antecedentes del PP

Si bien existen distintas concepciones del PP, iniciamos este apartado con la noción de Sousa Santos (citado en Cabannes, 2004: 24) que lo define como “una estructura y un proceso de participación comunitaria basado en tres principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales para asegurar la participación en el proceso de decisión del gobierno municipal”. Respecto a los principios menciona: a) participación abierta a todos los ciudadanos, b) combinación de democracia directa y representativa y c) disposición de recursos para inversiones de acuerdo con una combinación de criterios generales y técnicos. Los primeros dos principios, como veremos más adelante, dependen del formato que asuma el PP y respecto del último es donde parece haber mayor acuerdo, ya que otras definiciones enfatizan esta idea de que la ciudadanía participa en la jerarquización y destino de los recursos locales (Mujica Barrientos, 2005; Caruso, Páez y Adaro, 2010; Goldfrank, 2012). Para algunos autores, en esta última característica radica la importancia de esta herramienta que plantea una acción pública basada en la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones (el nivel más elevado como hemos planteado en el apartado 2.4) sino que además, implica una configuración política que permite a la ciudadanía reflexionar sobre los recursos públicos. Esta decisión sobre el destino de una porción del presupuesto municipal, tradicionalmente estaba reservada hasta entonces a las máximas autoridades políticas y se discutía bajo criterios técnico-económicos. Esta consideración reúne dos fuertes críticas: por un lado, acerca de los alcances de la participación por ejemplo Annunziata (2013) señala el carácter consultivo más que vinculante (debido al incumplimiento en la ejecución de los proyectos elegidos o a su implementación con modificaciones) y por otro, algunos autores sostienen lo limitado del presupuesto participado (Calvacanti Fadul y Maia Muniz, 1999; Ganuza, 2005) o lo irrisorio de los montos en inversiones micro locales (Blondiaux, 2013).

La mayor parte de la bibliografía coincide acerca de los orígenes del PP presentándolo como una invención del Partido de los Trabajadores (PT) en Porto Alegre⁴⁴, que comienza en la campaña para la intendencia en 1988 y se implementa al año siguiente. El programa de gobierno proponía democratizar las decisiones de la nueva gestión, a partir de la implementación de consejos populares. El objetivo era permitir que cada ciudadano pudiera intervenir en la creación de políticas públicas y en las demás decisiones de gobierno que tuvieran importancia para el futuro de la sociedad. Genro y Souza (1998) señalan que la principal riqueza del PP fue la democratización de la relación del Estado con la sociedad, que rompía la visión tradicional de la política en la que el ciudadano limitaba su participación al acto de votar. Asimismo, la concepción del PP no sólo se presentó como una herramienta que profundizaba los procesos democráticos, sino que también se lo concibió como una estrategia de transformación social, en la medida que representó un empoderamiento de las clases populares frente a las elites que habían monopolizado tradicionalmente el gobierno de Brasil.

El PP generó un amplio espectro de interpretaciones ideológicas. Algunos autores, como Abascal (2004) y Font y Blanco (2005) identifican que está vinculado a prácticas concretas de democracia que vienen siendo lideradas en Latinoamérica por fuerzas políticas de izquierda. Sin embargo, para Goldfrank (2006: 6) el espectro ideológico es más amplio y que suscita distintas interpretaciones. En este marco, describe que los primeros en proponer el PP fueron los partidos de la nueva izquierda, tal como el Partido de los Trabajadores de Brasil, el Frente Amplio de Uruguay y la Causa Radical de Venezuela, que en períodos postautoritarios abogaban por la profundización de la democracia a través de la participación popular. Estos partidos vieron en el PP una estrategia que ayudaba a la relegitimación del Estado de cara a los ataques neoliberales. El objetivo era la consolidación de un Estado controlado por los ciudadanos, efectivo, transparente, y se puso el acento en la posibilidad de que estos mecanismos de participación permitieran alcanzar una redistribución de bienes y servicios públicos (Abdulhadi, 2009).

Por su parte, los liberales acompañan esta política porque además de asociar el PP con la reducción de la pobreza, la disminución de la corrupción y el clientelismo, lo visualizan como una estrategia coexistente con otras reformas que reducen el rol estatal. El énfasis está puesto en el desarrollo de consultas, más que en la deliberación e incluso como una fuente de trabajos y recursos voluntarios.

⁴⁴ Para Goldfrank (2006) los orígenes del PP son más complejos y señala como antecedentes varios casos de finales de la década del '70 y comienzos de los '80, en donde gobiernos municipales, bajo el control del Partido del Movimiento Democrático Brasileño sometían sus presupuestos al debate público. Además, el PT experimentó variaciones del PP en varios de los 36 municipios donde ganó las elecciones de 1988.

Para la izquierda ortodoxa, el PP es funcional a la burguesía para manejar la crisis del capitalismo. En este sentido, la crítica de Ladizesky y Casparrino (2004) apunta a considerar que el PP no sólo no posibilita la transformación de algún aspecto de las sociedades actuales, por mínimo que sea, sino que constituye una valiosa alternativa para la administración misma del capitalismo y un escenario para la aplicación de políticas impopulares.

En cambio, desde el conservadurismo se lo critica porque pone en riesgo la democracia representativa ya que permite que voluntarios no representativos ostenten más poder que los concejales y otros profesionales del gobierno mejor calificados. Por lo tanto, se instituye un poder paralelo, que reemplazaría la democracia multipartidista.

Para Font y Blanco (2005) la diferencia en función de los perfiles ideológicos hacen referencia al peso que se le asigna a los mecanismos de participación en los proyectos de gobierno y concluyen que los partidos más moderados ideológicamente tienden a utilizar la participación sólo en ocasiones puntuales, mientras que los partidos ligados a la izquierda los incluyen dentro de un proyecto más global de transformación del sistema de funcionamiento de la democracia. Siguiendo a Goldfrank (2006), la variedad de interpretaciones según las corrientes ideológicas planteadas anteriormente dan cuenta que el PP no es un instrumento técnico “neutral”, sino que tiene implicancias eminentemente políticas y que varían según los contextos, la metodología empleada, los actores involucrados, entre otros. La experiencia de Porto Alegre es una referencia ineludible ya que es el primer antecedente y tuvo relevancia en cuanto a sus resultados, convirtiéndose en caso de estudio tanto para diversas Universidades, organismos internacionales y gobiernos municipales de distintos países.

La metodología implementada en el PP de Porto Alegre se sustentó en una estructura y en un proceso de participación que tuvo tres principios fundamentales: reglas universales de participación en instancias institucionales y regulares de funcionamiento, un proceso decisorio descentralizado para la definición de necesidades y asignación de recursos que se traducen en el presupuesto anual del municipio (Cabannes, 2004). El diseño de este PP si bien ha sufrido modificaciones a lo largo de los años⁴⁵, estableció desde el inicio un ciclo permanente de participación con dos modalidades que se cruzan: la regional y la temática⁴⁶ y se eligen

⁴⁵ En el 2004 el PT perdió en las elecciones. Langelier (2011) destaca que el desgaste del poder, una cierta insatisfacción de la clase media y la promesa de la oposición de mantener el PP explican en cierta medida esta derrota y que la coalición vencedora (compuesta por doce partidos políticos) si bien lo mantuvo se integró en un nuevo proceso, incluyendo a las empresas y disminuyendo el porcentaje del presupuesto municipal (del 10% al 4,1%). Asimismo, señala que la casi totalidad de los consejeros reconocen no tener una idea demasiado clara de las actividades, que la participación de los habitantes también ha disminuido, que se han cooptado a los responsables comunitarios y que ciertas decisiones fundamentales se efectúan por fuera del Consejo del Presupuesto Participativo (COP).

⁴⁶ Durante los primeros quince años las prioridades fueron: vivienda, pavimentación, alcantarillado y educación. En algunos años hubo variantes incluyendo salud, en el 2000, y asistencia social, en el 2004 (Cabannes, 2004).

consejeros y delegados⁴⁷. Sin entrar en detalles sobre el procedimiento de esta experiencia paradigmática, la intención es resaltar la complejidad de la metodología participativa que incluye una diversidad de actores e instancias⁴⁸ que se desarrollan a lo largo de todo un año y señalar algunas características particulares de este caso al que muchas experiencias toman como antecedente. Una de ellas es el perfil de los participantes, que en su mayoría pertenecen a las clases populares, trabajadores con poca calificación, una proporción preponderante de mujeres, con escolaridad primaria y con una baja renta familiar. También se destaca la presencia de grupos étnicos minoritarios. Otra característica es que el presupuesto total antes de ser presentado a la Cámara Municipal es expuesto en el COP y el monto debatido en asambleas (en la cual todos los ciudadanos pueden participar) corresponde al 100% del recurso de inversión, el cual varía de año en año y supera el 10% del presupuesto total (Cabannes, 2004).

En la actualidad, el PP se difundió por varios países y es impulsado por académicos, dirigentes políticos de diversos partidos y organismos de desarrollo internacional como una herramienta apta para mejorar los gobiernos locales. Respecto a la expansión de los PP, Caruso, Páez y Adaro (2010) identifican tres fases: fase I) que incluye los inicios de esta política y que denomina de “experimentaciones” (1989-1997); fase II) “masificación” aunque en el contexto brasileño (1997-2000); y fase III) “expansión fuera de Brasil y diversificación” (desde el año 2000 en adelante). En efecto, en la actualidad se implementa en distintos países latinoamericanos⁴⁹ como Colombia, Perú, Bolivia, Venezuela, República Dominicana, Costa Rica, Uruguay, Chile, Ecuador y Argentina; en países Europeos como en Francia, Alemania, España, Portugal e Italia y se han relevado experiencias en el continente africano y asiático.

Si bien la experiencia de Porto Alegre se convirtió en una referencia en varios países, ya que a nivel discursivo se la menciona tanto en las asambleas como en los documentos institucionales, ello no significa que se haya copiado su metodología. Los formatos que

⁴⁷ Los delegados duran el período de un año y su función es determinar las necesidades específicas de los barrios y elaborar los proyectos que se llevarán a cabo. Además, se eligen cuatro consejeros por región y foro temático que se reúnen en el COP.

⁴⁸ La estructura del PP de Porto Alegre se conformó por tres instancias mediadoras entre el ejecutivo municipal y la sociedad: a) Unidades administrativas y órganos internos del Ejecutivo Municipal con la función de procesamiento y seguimiento técnico político de la discusión presupuestaria, b) Instancias comunitarias autónomas del municipio, integradas por organizaciones de base regional que articulan la participación de los pobladores y la selección de prioridades de inversión de las distintas regiones de la ciudad y c) Instancias institucionales permanentes de participación comunitarias específicas del PP (consejo del presupuesto participativo, asambleas regionales, foro regional, plenarias temáticas y foro temático) que viabilizan la co-gestión de los recursos públicos y presentan a la comunidad las decisiones en las asignaciones presupuestarias.

⁴⁹ Este proceso se ha difundido en Latinoamérica a través de dos vías principales: una externa donde las instituciones financieras internacionales promovieron la incorporación de la participación ciudadana en la determinación de los presupuestos locales (o impusieron esa exigencia a cambio de un alivio de las deudas). Fue el caso de Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Perú a fines de los años '90 y principios del 2000 (Goldfrank, 2006). Por el otro, un canal interno, donde los partidos políticos, las organizaciones sociales y los intendentes se vieron inspirados por el PP de otras ciudades (especialmente se hace referencia a Porto Alegre), es el caso de Argentina y Chile.

adquieren los PP son muy variados tal como lo demuestran los trabajos de Ramella (2013) y Bloj (2013).

3.2. Formatos de los PP

En cuanto al diseño institucional, una serie de trabajos presentan las distintas posibilidades que pueden asumir los PP (Cabannes 2004; Goldfrank, 2006, 2012). A continuación exponemos una sistematización de las principales alternativas, identificando cuáles son las preferencias en Argentina principalmente a partir del estudio realizado por Ramella (2013) sobre un conjunto de variables en 46 PP que se implementaban en el país:

- **Grado de formalización e institucionalización:** se identifican los PP institucionalizados “desde arriba” mediante un conjunto de ordenanzas y decretos (que pierden en dinámica ciudadana pero ganan en formalidad) y los que tienen una autorregulación “desde abajo” a partir de la participación de la ciudadanía en los reglamentos internos. Estos definen las principales reglas del juego y contribuye a dotar de mayor formalidad a los PP. En términos generales los reglamentos elaborados implican una regulación del espacio público, en el que se caracteriza el papel de los diferentes actores, el modo en que se participa y delimita la agenda pública, cómo se realizan las deliberaciones y la toma de decisiones, el seguimiento de la acción ejecutiva, así como el funcionamiento general de los espacios y órganos creados a tal fin (Ganuza, 2005). También establece el sistema de elección de delegados y modos de representación (si los hay), los criterios de distribución de recursos, formato y metodología, duración, etc.

Blanco Fillola (2002) relaciona la institucionalización con la continuidad de los PP. Al igual que Pérez (2000) lo menciona como una condición, cuestión que fue abordada en el capítulo anterior, e identifica dos tipos de metodologías participativas las “de síntesis” o las “de proceso”: es decir, si son procesos participativos concentrados en un instante sin continuidad en el tiempo, o bien, si prevén una cierta institucionalización, en el sentido en que se desarrollan con una regularidad más o menos dada. Por su parte, para Fidyka (2004: 3) la institucionalización de la participación contribuye en varios planos: “1) a depositarla del terreno de los conceptos e ideas en el campo de los derechos, facilitando así su exigencia y aplicación; el ‘goce’ del derecho, sin dudas facilita el ejercicio; 2) a la percepción de su adquisición como algo propio y no concedido por autoridad o persona alguna, y; 3) a ofrecerle una forma, esquema o mecanismo, puede ordenar, ofrecer un canal concreto para accionar efectivamente la participación.” Sin embargo, el hecho de que existan reglamentos no garantiza por sí mismos que las “reglas de juego” se cumplan. En efecto, en muchos casos no se siguen estrictamente todos los aspectos reglamentados, por ello surge la necesidad de adaptación. En el trabajo de Ramella (2013) se muestra que entre las 35 experiencias que cuentan con un reglamento codificado, la

mayoría se establece por ordenanzas y que entre ellos sólo 7 cuentan con mecanismos explícitos que habilitan la modificación del protocolo de implementación.

- **Actores habilitados a participar y formas de participación:** incluye ciudadanos a título individual, en forma colegiada (asociaciones intermedias y organizaciones sociales) o mixta (combina la participación individual y la que se realiza a través de asociaciones). Las formas de participación son: directa o a través de elección de consejeros u otro tipo de representantes de organizaciones o barrios. Si el diseño del PP combina ambas formas de participación (directas e indirectas), Ramella (2013) los denomina “mixto estratificado” (en este tipo de formato la autora ubica la mayor parte de los PP en Argentina).

- **Instancias de participación previstas en el diseño de PP:** depende del diseño del PP pero podríamos identificar que en general comprende instancias deliberativas que suelen denominarse asambleas en donde hay un coordinador (son iniciales y relacionadas a la presentación de demandas y proyectos⁵⁰), las representativas (en la que se eligen delegados, voceros, etc.⁵¹ para la elaboración de proyectos y/o monitoreo) y las electivas (selección de proyectos a partir de la votación y son más masivas). En el total de los PP en Argentina (46 casos) se identifican instancias deliberativas, además 27 casos tienen una etapa representativa y 39 prevén un momento electivo para la selección de proyectos (en algunos la participación es de carácter consultiva, es decir, se interviene sólo en la identificación de las necesidades, problemas y proyectos pero la decisión final la toma el Poder Ejecutivo, por ejemplo en Mendoza, Viedma, y Neuquén). Los actores habilitados para participar en algunos casos varían según la instancia del proceso en la que se encuentren.

- **Criterios para la participación de los actores en el proceso:** el atributo habilitante para la participación más reiterado es la “residencia domiciliaria”. Otro elemento presente es el mínimo “etario”. En este aspecto, mientras menor sea la edad, más amplio es el alcance de la participación. Estos dos criterios están presentes en los PP en Argentina. En algunos casos se especifica también, que se habilita a la participación a quienes tengan actividades de beneficio social, un comercio, trabajen o estudien en la zona geográficamente delimitada. Algunos autores, señalan su preocupación por los sectores que tienen menor participación según género, etnia, edad, entre otros⁵². En este sentido, por ejemplo Cabennes (2004) propone promover acciones

⁵⁰ Respecto de este tema, se abordará en los capítulos 6 y 10 los modos en que se llega a la toma de decisión en la asamblea. Ramella utiliza la denominación “deliberativa” como instancia de intercambio entre actores presentes en la asamblea sin referirse al uso del término que realiza Urfalino (2013) y que fue expuesto en el apartado 2.3.

⁵¹ El condicionante más frecuentemente registrado (en más de la mitad de los casos) para la selección de representantes es la cuota de género (Ramella, 2013).

⁵² Esta no es únicamente una preocupación de los PP de la región. Por ejemplo Sintomer (2005) señala que la composición del público que participa en los PP europeos es, en promedio, más popular que la de la clase política, pero que quedan casi marginados los jóvenes, los extranjeros o inmigrantes y los sectores sociales más precarios.

tendientes a una discriminación positiva. En Argentina podemos citar como ejemplo el PP joven en San Fernando, Unquillo, Rosario y San Miguel y para mujeres en Rosario. En otros casos se incorpora una cuota similar por género en la etapa de fiscalización o en la elección de representantes.

- **Incidencias del PP a nivel territorial:** puede abarcar la totalidad de municipio o un sector. En este último caso, en algunos municipios se evidencian “experiencias acotadas” a determinadas zonas del aglomerado o se inician como “experiencias pilotos”. En la mayoría de los municipios (36 casos) el PP se implementa en la totalidad del territorio local (Ramella, 2013).

- **Tipo de temática de las propuestas:** las diferentes variaciones se presentan respecto de si se incluye una visión barrial o sobre la ciudad en general y respecto de si los proyectos son sólo para determinados temas. En Argentina se registra una tendencia (32 casos) de proyectos de “proximidad” o barriales; en 8 hubo temáticas restringidas (generalmente no se permite formular proyectos de servicios públicos) y en 6 oportunidades los PP se dirigen a la obra pública (Ramella, 2013).

- **Criterios de relevancia de las propuestas:** Varían según los casos y pueden asignarse diferentes ponderaciones. Ford y Carné (2009) señalan como posibles criterios de relevancia a la cantidad de población afectada, la intensidad de la afectación, la interdependencia con otras demandas, la movilización que la acompaña, las cuestiones técnicas. Los autores sostienen que la definición de estos criterios es una cuestión fundamentalmente política que implica decisiones y conflictos entre grupos, siendo fundamental que sean públicos. También se advierte sobre la complejidad de considerar algunos criterios al momento de presentar las demandas o proyectos ya que requieren de conocimientos técnicos e información previas no siempre disponibles. Por otra parte, Failoc Divas (2007) elabora un índice donde se identifican criterios y su ponderación: relación con el Plan de Desarrollo, efectos positivos sobre el desarrollo económico, atención de NBI, contrapartida comunal y co-financiamiento de otras fuentes.

- **Monto destinado al PP:** Cabannes (2005) señala que en América Latina, los recursos destinados al PP promedio rondan el 3% del presupuesto local. En el caso de las experiencias argentinas, la tendencia registrada confirma la media latinoamericana. En efecto, en 33 municipios no se supera dicho monto, a los que Ramella (2013: 115) denomina “experiencias de montos simbólicos”.

- **Criterios de asignación presupuestaria a cada sub-jurisdicción donde se aplica PP:** las opciones incluyen a todas igual cantidad de dinero (territorial uniforme) o diferente según un índice de ponderaciones de acuerdo a necesidades y, en menor medida, garantizar una cierta

cantidad de proyectos por cada jurisdicción. En Argentina, Ramella (2013: 127) identificó 18 casos con distintos criterios “ponderados”, 12 experiencias bajo la modalidad “territorialidad uniforme”, 7 por “proyectos”, el resto no especificaban o tenían otros criterios. Entre los criterios de ponderación predominan la cantidad de población afectada y el porcentaje de NBI. Para Cabannes (2004, 2005) la existencia de una ponderación especial para la asignación de los recursos hacia los sectores excluidos implica una “inversión de prioridades territoriales”. En estos casos se identifica unos de los argumentos teóricos que promueve la implementación de los PP, como se mencionará en el apartado siguiente.

- **Presupuesto específico municipal para el funcionamiento:** la generación de los recursos puede ser interna o externa (a través de la ayuda exterior). Otro aspecto fundamental respecto del funcionamiento es contar con un equipo de gestión adecuado para el desarrollo del PP, con las calificaciones técnicas y recursos pertinentes (Ford, 2013). Cuando los recursos municipales son escasos y los equipos son conformados por entidades externas al municipio, los procesos son más frágiles en términos de durabilidad y voluntad política (Cabannes, 2005). Por último, se considera si se destinan recursos específicos para la evaluación y documentación de la experiencia, para establecer mecanismos que promuevan la participación de los barrios más distantes y para el momento de las auditorías o fiscalizaciones.

- **Ejecución de resultados:** Cabannes (2005) propone tres categorías: los casos que no llegan al 20% de ejecución a los que denomina minimalistas, entre el 20 y 80% los ubica en una situación intermedia y con el 81% y más, como situación avanzada. Ramella (2013) menciona la dificultad de acceso a esta información y, en el mismo sentido, en un estudio de Prince y Jolias (2013) concluye que sólo el 24% de los municipios informa en sus sitios oficiales el número final de inversión realizada. Si cruzamos la información obtenida por Ramella (2013) respecto de los 23 municipios en los que se obtuvieron datos de ejecución y la clasificación de Cabannes (2005) observamos que en su mayoría (10 casos) se encontraban en una situación avanzada, en 8 casos intermedia y en 5 minimalistas. Para Abdulhadi (2009) los resultados en cuanto a la ejecución dependen de la presencia de actores organizados y movilizados.

- **Fiscalización de la ejecución del presupuesto:** pueden constituirse instancias participativas de control social tanto para la implantación como para la ejecución de las obras. También se presenta la alternativa donde el control lo ejercen las organizaciones sociales. En el estudio de Ramella (2013) se identifica que en 25 municipios hay participación de la sociedad civil en esta instancia.

- **Divulgación y difusión de los resultados:** la difusión de datos sobre los resultados financieros y el grado de avance de la ejecución de los proyectos que fueron priorizados, como

de su valor y su localización pueden tomarse como indicadores para el análisis de los resultados alcanzados ya que una de las “virtudes”, entre otras atribuidas a los PP, es la de permitir una gestión más transparente. Las estrategias de difusión pueden ser variadas: folletería, reuniones para comunicar resultados, medios de comunicación, información por medio de internet y mecanismos de rendición de cuentas.

- **Involucramiento del poder legislativo.** En Argentina, son pocos los casos que dependen del poder legislativo, entre los que se citan los PP de 2008 de Necochea y Villa Carlos Paz y en la actualidad, en Ituzaingó los concejales participan de la comisión de seguimiento.

- **Articulación del PP con otros dispositivos de participación ciudadana:** la situación más limitada en cuanto articulación con otras políticas es cuando el PP depende del área de finanzas, es decir, se concibe como un instrumento técnico para optimizar los recursos económicos; una situación intermedia donde hay combinación a nivel territorial con otras políticas de participación (juntas comunales, mesas locales, etc.) y, por último, cuando el PP forma parte de un proyecto más amplio con reconocimiento institucional.

Algunas críticas a los formatos que asumen los PP se orientan a señalar que casi exclusivamente se canalizan demandas de un ámbito territorial “acotado” a una determinada zona y que sólo permiten trabajar cuestiones de pequeña escala. Para Abduhadi (2009: 26), que analiza la experiencia de ciudad de Buenos Aires, “la primera impresión que surge de este análisis cualitativo es que en el PP se ha trabajado con una especie de ‘microvisión’ que en ningún caso aborda problemas que excedan el ámbito ‘microterritorial’ donde se vive. No se encuentran demandas que denoten una visión de la ciudad como ‘hecho global’, como totalidad”. Teniendo en cuenta esta crítica sobre el alcance territorial, algunos autores proponen que los PP tiendan a generar dinámicas y espacios de participación ciudadana que excedan la propia herramienta y que se complemente con otras políticas como los Planes Estratégicos y procesos de regionalización. La articulación con Planes Estratégicos, posibilitaría la alternativa de formatos que procesen la “inmediatez” o que contribuyan a la “planificación a largo plazo”. Para Goldfrank (2012) el PP atrae más participantes al tratar necesidades prácticas e inmediatas, sin embargo, afirma que la visión estrecha de las necesidades inmediatas conspira contra el debate de temas más amplios y debilita la planificación urbana estratégica a largo plazo.

En tanto los PP que toman como división territorial los procesos de descentralización administrativas que crean sub-regiones locales, se recomienda la promoción de instancias posteriores de agregación zonal o regional que superen el círculo inmediato de lo barrial.

3.3. Análisis de los objetivos y resultados de los PP

En este apartado exponemos cuáles son las valoraciones positivas en relación a los objetivos que persiguen los PP en torno a cuatro ejes: cambios en la gestión, redistribución más justa de los recursos, mejora de la democracia y fortalecimiento de la sociedad. Estos ejes si bien son tratados por separado se encuentran vinculados y no son excluyentes⁵³. En segundo lugar, se presentan tres dimensiones de análisis (administrativo, político y social) para sistematizar los resultados positivos como algunas críticas que reúne la bibliografía sobre estudios de casos.

- Los objetivos perseguidos por los PP

El primer eje se refiere a los **cambios en la gestión** y reúne distintos argumentos: se señala que los PP fracturan una lógica centralista tradicional de la gestión local al reconocer zonas en la periferia de las ciudades anteriormente no tenidas en cuenta (Caruso, Páez y Adaro, 2010) e incorporar actores sociales en los asuntos públicos, que algunos autores denominan procesos de co-gestión (Barragán, Romero, y Sanz, 2011; Carmona, 2009). También se hace referencia a que los PP intentan romper con la tradición patrimonialista de las políticas públicas (de Sousa Santos, 2004), que disminuyen el clientelismo y la corrupción (Harnecker, 1999; Navarro, 1998; Nebot y Fernández Rodríguez, 2004; Goldfrank, 2012). Estos argumentos demuestran una creciente preocupación por la transparencia y, recientemente, ha retomado fuerza a partir de la idea de Gobierno Abierto, que se basa en incrementar los niveles de participación, colaboración y transparencia a partir de la utilización de las tecnologías de comunicación e información (Prince y Jolias, 2013).

El segundo eje es el que relaciona a los PP con la **redistribución más justa de los recursos** (Harnecker, 1999; Caruso, Páez y Adaro, 2010; Prince y Jolias, 2013) y por lo tanto promueve mayor equidad social en la inversión pública al incorporar a sectores sociales tradicionalmente excluidos de las decisiones gubernamentales (Souza, 2004). En este mismo sentido, para Pineda Nebot y Fernández Rodríguez (2005) el PP tiene por objetivos la difusión de formas de “solidaridad negociada”, que permitan la redistribución justa de los recursos públicos a favor de las categorías con mayores desventajas culturales, sociales y económicas.

El tercer eje es el de la **mejora de la democracia**: el desarrollo de los PP se asocian con la búsqueda de un mejoramiento de las democracias existentes o en palabras de Tarso Genro (1998) como posibilidad de democratizar radicalmente a la democracia. Para Bolos (2010) es una política que complementa a la representación y amplía el proceso de democratización y la

⁵³ Respecto a algunos argumentos y críticas referidas al PP (cooptación de liderazgos, manipulación política y limitaciones de los alcances) se reproducen algunas de las valoraciones que hemos expuesto para las políticas de participación ciudadana en el apartado 2.5.

calidad democrática, a partir de la deliberación de los ciudadanos sobre las prioridades del gasto público. Especialmente, estos argumentos se refuerzan luego de la crisis del 2001 y aparece ligado al concepto de gobernanza, como forma de gestión política y administrativa de la sociedad que enfatiza el papel de la acción colectiva en las decisiones públicas impulsando la mayor interacción entre instituciones de gobierno y organizaciones de la sociedad civil que favorecen la legitimación y democratización del poder político y social (Quintar, 2009).

Aquí también aparece la participación vinculada la concepción de la transparencia, generándose un círculo virtuoso en el que se democratiza el proceso de toma de decisiones a partir de que aquello que es debatido y priorizado por la ciudadanía tiene una influencia transparente y directa sobre la voluntad política (Ganuza, 2005).

Por último, en el cuarto eje, se referencia al **fortalecimiento de la sociedad**: que sostiene que mediante la implementación de los PP se espera fortalecer el tejido social y disminuir los conflictos cotidianos y se relaciona a la participación con la idea de estimular a los ciudadanos en su capacidad de actuar de manera autónoma (Sintomer, 2005).

- Los resultados

Respecto de los análisis de resultados se evidencian una multiplicidad de criterios para considerarlos, identificando a nivel general dos tipos de trabajos, los más académicos (Landau, 2006; Ford, 2009, 2012; Carmona, 2012a y b, entre otros) y los que se propician desde la propia gestión por parte de los equipos técnico-políticos (por ejemplo: Rossi y Pavesse, 2009, sobre San Fernando; Iorio, 2009, sobre San Martín; Parra, 2009 sobre Morón; Sortino, 2012, 2013 sobre la Plata). En ambos casos, cuando se analizan los resultados se suelen presentar datos cuantitativos: cantidad de proyectos, enumeración de obras concretas para la ciudad, monto del presupuesto destinado, cobertura territorial, entre otros. Más allá del origen de los trabajos, exponemos tres planos sobre los que se resaltan los resultados de los PP (Sintomer, 2005; Pineda Nebot y Fernández Rodríguez, 2005) que recogen en parte los argumentos previamente expuestos: administrativo (gestión y redistribución de recursos), político (principalmente incluye el argumento de la mejora de la democracia) y el social (incorpora el de fortalecimiento de la comunidad).

Respecto a los resultados referidos a la **administración y la gestión**: se remarca que los PP mejoran la eficiencia y las mayores capacidades estatales en la respuesta a las necesidades de la ciudadanía. Asimismo, se hacen referencias a cambios en la estructura municipal (al crear áreas específicas), incorporación de nuevas prácticas internas de articulación interinstitucional, comunicación y procesos al interior de la gestión, así como avances en la coordinación entre órganos descentralizados y las áreas centrales, vínculos con otras políticas, conocimiento que la

gestión logra sobre las características físicas y sociales del territorio. En este plano se incluye la presentación de resultados respecto de dinámicas distributivas⁵⁴, donde se realizan más inversiones en las zonas más pobres. Esta última línea aparece en algunos estudios económicos en Brasil (Avritzer, 2004), pero es menos desarrollada en nuestro país.

En cuanto a **resultados políticos** se incluyen estudios que estudian los PP en relación a las prácticas de mediación política, articulación Estado y sociedad local, vecino-ciudadano y representantes, deliberación pública (Nardacchione, 2011).

También podemos incluir la perspectiva de Annunziata (2011) que estudia el carácter simbólico de las instancias participativas en tanto proximidad entre representantes y representados, en el caso de Morón. Por ello este trabajo constituye en un antecedente central en esta tesis, que reproblematisa alguno de sus planteos. La autora toma los PP como dispositivos donde se intensifican las dinámicas de transformación de la legitimidad política. Se basan en las relaciones de control y vigilancia que surgen de estos dispositivos y, en lo local, como ámbito privilegiado para el control, en tanto proximidad. Participar es una forma de controlar: vigilar la acción de los gobernantes, denunciar sus inacciones, sus errores, evaluarlos. En este planteo las organizaciones sociales y los vecinos se convierten en monitores, auditores de la vigilancia y los políticos se exponen porque buscan legitimidad. Respecto de estas concepciones la tesis intentará abordar otros aspectos no tenidos en cuenta en estas relaciones sociales: ¿El control es sólo unidireccional, es decir, entre gobernantes y gobernados?, ¿los políticos sólo buscan legitimidad?, ¿qué sucede entre los distintos actores participantes en estos espacios?, ¿cuál es el rol de los vecinos en tanto “representantes de vecinos” (por ejemplo en su rol de delegados⁵⁵)?

Por último, se hace referencia a una **dimensión social**. Esta línea aparece menos desarrollada, es más reciente en los análisis de los casos nacionales y se introduce de manera subsidiaria a los otros dos ejes. También se hace referencia a efectos sociales de los PP de una manera generalizada sin estudios concretos que sostengan afirmaciones tales como que la experiencia del PP favorece un nuevo tipo de cultura política, contribuye a la socialización de la política, fomenta el surgimiento de redes sociales de confianza y solidaridad, fortalece la sociedad e incrementa el capital social. En cambio, en análisis de casos realizados en España y Brasil, estas afirmaciones aparecen sustentadas en resultados de investigaciones. Como ejemplo

⁵⁴ Los estudios sobre impacto de inversión de prioridades territoriales son recientes y con resultados controvertidos. Goldfrank (2012) cita el trabajo de Gonçalves (2009) sobre experiencias en Brasil, donde se demuestra que los municipios con PP aumentaron más el gasto en atención médica y condiciones sanitarias básicas, lograron una mayor reducción de las tasas de mortalidad infantil. Por su parte, también se cita resultados menos optimistas de un estudio realizado por Carew y Wampler (2010), que señala que los municipios con PP no exhiben cambios de mayor envergadura en el IDH (Índice de Desarrollo Humano), respecto de la alfabetización, la mortalidad infantil, la esperanza de vida, ni en la desigualdad.

⁵⁵ En esta línea se pueden retomar los análisis de Ford (2009, 2013), Signorelli (2009), Bloj (2008) y Lerner y Schugurensky (2007) sobre Rosario y Arce y Pagani (2008) sobre La Plata.

citamos los resultados respecto del incremento del capital social (Cabannes, 2005); cambios en las dinámicas política pautadas por reglas a partir de los PP, que reemplazaría aquellas basadas en las relaciones personales (Avritzer, 2004)⁵⁶ y la relación entre PP y el incremento del fortalecimiento comunitario a partir de los siguientes indicadores (García-Leiva; Domínguez Fuentes y Hombrados Mendieta, 2011; García-Leiva y Paño, 2012): sentido de control (desarrollo de creencias, habilidades y motivación para incidir en el devenir del municipio), conciencia crítica (comprensión del entorno sociopolítico y de las relaciones de poder), influencia política, competencia efectiva en manejo de recursos, potenciación de las habilidades para la toma de decisiones y el trabajo en equipo de sus miembros, comportamientos de participación: acciones que conducen a la influencia política (aprender habilidades), redes de trabajo, habilidades de participación de los residentes; generación de nuevos colectivos y surgimiento de liderazgos.

Como resultados en el plano de lo social se incluyen algunos trabajos que reflexionan acerca de qué tipos de actores participan, tanto desde la perspectiva cuantitativa como cualitativa. Entre los primeros estudios, Ganuza (2005) detalla el perfil social de los participantes en Córdoba (España): mayor participación femenina, de distritos con un nivel socioeconómico inferior y que tienden a contar con algún tipo de experiencia previa de participación. Otro trabajo interesante es el de Navarro (2008), también sobre un caso español, que específicamente aborda los efectos de los PP en cuanto a nuevas oportunidades de participación, a lo que denomina “rendimientos”. Se refiere particularmente a los “movilizados”, es decir personas que no contaban con experiencias anteriores de participación y concluye que implica alrededor de la mitad de los participantes y que esta proporción es mayor en los sectores medios –bajos. Este porcentaje de nuevos participantes es similar a la experiencia durante los años ‘90 en Porto Alegre (Ganuza, 2005). En tanto estas cifras cambian en nuestro país, según los casos analizados. En el trabajo de Romero (2004), sobre Ciudad de Buenos Aires, contrariamente se manifiesta que el 65,3% de los vecinos no contaban con participación previa.

Por último, en este eje suelen incluirse la enumeración de proyectos que hacen alusión a temas sociales (educación, salud, cultura, entre otros). Por ejemplo en el análisis de Signorelli (2009) sobre Rosario se realiza un seguimiento comparativo entre la formulación y ejecución de los proyectos sociales, respecto de los urbanos, y sobre los resultados en relación a la equidad entre zonas a partir del porcentaje de presupuesto que recibe cada una, viéndose más favorecidas las que presentan mayor vulnerabilidad socioeconómica.

⁵⁶ Según resultados de una encuesta en Porto Alegre, antes de la implantación del PP, el 41% recurría a políticos para conseguir obras y después de la implantación del PP ninguna de las comunidades declaró tener que recurrir a tales procedimientos. En Belo Horizonte la disminución fue del 60% al 7%.

Hasta aquí presentamos múltiples y variadas consecuencias políticas y sociales que podríamos denominar como “positivas” asociadas a los PP y que sistematizamos en el plano político, de gestión y social. Sin embargo, también es importante la bibliografía crítica sobre los resultados de los PP en cuanto a ciertos riesgos o dificultades. Entre ellos Cavalcanti Fadul y Maia Muñoz (2000) mencionan: que en el diseño de esta política la dimensión técnica desvirtúa la manifestación popular, se realizan convocatorias insuficientes que no contribuyen a que participen todos los sectores representativos de la comunidad, se presentan propuestas que no son viables económicamente por restricciones presupuestarias, etc. Sobre esta última problemática los autores indican que el poco monto destinado a las inversiones de las propuestas surgidas de la comunidad implicaría “dividir correctamente lo que sobra”, después de haber solventado los gastos del funcionamiento municipal. En esta misma línea Annunziata (2011) advierte al menos dos limitaciones sobre los PP, una más bien estructural sobre el alcance de la escala municipal: el reducido margen de acción de los municipios en áreas cruciales para la vida cotidiana (menciona por ejemplo salud, empleo, educación) y, el otro, relacionado con la práctica política, lo importante y estructural no se somete a participación.

Otro grupo de trabajos enfatizan la insuficiencia y dificultad de generar cambios en el plano de la gestión, ya que la inclusión de mecanismos participativos provoca resistencias en las propias estructuras técnico-administrativas municipales. En este sentido, algunos estudios sobre casos de aplicación de PP enfatizan que la administración municipal suele no ser lo suficientemente ágil en la gestión de los recursos (Martínez, 2009), evidencian déficit de coordinación interorganizacional e interjurisdiccional y en las capacidades estatales (Tecco y López, 2009; Nardaccione, Annunziata y Carmona, 2011, Ford, 2013) e identifican tensiones y disputas entre áreas de gobierno (Landau, 2008).

Por otra parte, ubicamos un grupo de trabajos que analizan los resultados en relación de un conjunto de condiciones relativas que deberían estar presentes para el desarrollo de los PP, entre los que Manjavacas Ruiz (2008) señala: compromisos políticos reales de las autoridades, acertada inserción en las estructuras y procesos técnico-administrativos municipales y la participación efectiva y plural de la ciudadanía y de sus entidades y asociaciones más relevantes. Como podemos observar se mencionan algunas de las condiciones básicas que requieren los procesos participativos mencionados en el apartado 2.6.

Por su parte, Harnecker (1999) marca algunos aspectos para lograr una “práctica efectiva” del PP y coincide con Manjavacas Ruiz en la importancia de generar una estructura de participación y representación adecuada, de que el proceso sea de carácter vinculante, que el porcentaje de los recursos en debate comprenda una porción creciente y mayoritaria del presupuesto y que no se limite al tema del gasto público, sino que avance sobre los recursos, es

decir, el sistema fiscal de las ciudades. Para esta autora, además, debe tenerse en cuenta el contexto político y social de aplicación, es decir, cada experiencia es particular. En esta misma línea, Blanco Fillola (2002) remarca que para entender el desarrollo de las políticas de participación es preciso enmarcar las condiciones estructurales y coyunturales donde se generan.

Asimismo, y respecto del plano social, se señala que los PP pueden utilizarse como una táctica de cooptación de los liderazgos comunitarios independientes o como una nueva forma de clientelismo (Bolos, 2005; Iorio, 2009), la dificultad de realizar convocatorias para llegar a todos los sectores sociales y la poca renovación de los participantes (Ford, 2013).

3.4. Los actores en los PP: motivaciones, subjetividad y aprendizajes

Para Weyrauch (2008) los actores intervienen en los espacios participativos a partir de una serie de intereses que los motivan y también señala la existencia de condiciones y recursos que incentivan u obstaculizan, tanto la posibilidad de acceso, como la manera de participar. La autora analiza estos factores en un estudio de casos a nivel provincial y municipal en Argentina para abordar los vínculos entre Estado y Sociedad Civil y, concluye que la reticencia de las organizaciones sociales a participar se funda en el descreimiento del auténtico potencial para incidir o el temor a ser cooptadas. En relación a factores que impulsan su participación menciona la creciente conciencia de la necesidad de construir ciudadanía y de defender derechos amplios, así como otras motivaciones más instrumentales como obtener recursos que aseguren la supervivencia de la organización. Por su parte, respecto de los funcionarios señala, “los valores y la afiliación política, los intentos de influir y ganar información sobre la opinión pública, y la estructura de oportunidades definida por el sistema político” (Weyrauch; 2008: 24).

En el caso concreto de los PP, Iorio (2009) analiza estos intereses desde una categoría dual para los actores de la sociedad: quienes por un lado priorizan sus intereses individuales, entendiendo la participación como una nueva forma de demandar y otros que actúan como grupo, como actor plural que muestran compromiso con el territorio y mayor predisposición para la negociación. Para Triguboff (2005) los PP deberían tener un funcionamiento que apunte más que nada a una producción cualitativa que intente superar las preferencias individuales y traducirlas en colectivas, mayoritarias y consensuadas.

Estas categorías que sintetizamos como colectivo/individual serán retomadas en el análisis de los casos de La Plata y Morón al momento de exponer las motivaciones de los actores (capítulo 7 y 11). Además, se utilizará la categoría holístico/particular de Weyrauch (2008) para abordar el involucramiento de los participantes, respecto a si inician acciones destinadas a lograr un bien público general que beneficia a la comunidad en su conjunto u orientadas a resolver necesidades o intereses particulares que se restringen a cierto grupo. Entre los proyectos

colectivos u holísticos incluimos la cuestión del alcance, de si es una motivación referida a la escala barrial o con una perspectiva más amplia como la ciudad (Romero, 2004).

Como bien señalamos en la introducción, esta tesis intenta problematizar no sólo cómo los actores intervienen en el Estado, sino también un enfoque que atienda la relación inversa, en qué dimensiones y aspectos, la política pública produce efectos sobre los actores, en sus prácticas sociales y experiencias, en tanto aprendizajes y cómo se vivencia la participación.

Respecto de las prácticas de participación podemos incluir un análisis en cuanto a los niveles de la participación que posibilitan: información, consulta, decisión, cogestión y control (abordados en el apartado 2.4). Acerca del tipo de vínculo entre Estado y sociedad civil adaptamos para el PP la propuesta de Weyrauch (2008) que denomina propositiva y denunciativa, para dar cuenta, en el primer caso, de un tipo de participación orientado a la presentación de proyectos y propuestas concretas que los actores elaboran para hacerlas viables en la lógica del PP y en el segundo, para aquellos que participan desde la expresión de demandas y, muchas veces, en contraposición con las posiciones de gobierno. Por su parte Landau (2008) distingue reclamo de demanda. El reclamo es un pedido que se le hace al Estado sin contar con un conocimiento sobre su funcionamiento y la demanda sí implica tal conocimiento y se asocia a establecer un compromiso de control. Esta última requiere una participación estable, en cambio, el reclamo tiende a ser eventual y no tener continuidad.

En relación a las vivencias se retoma la concepción de Annunziata (2011) que trabaja el concepto de “proximidad” no sólo geográfica sino simbólica, como disposición de escucha de cada vivencia en los dispositivos de participación como el PP, en el que se presentan relatos sobre “sufrimientos privados en la arena pública”. En un artículo reciente, la autora afirma que “la modalidad más frecuente de intervención de los vecinos es el relato y el testimonio, de manera que el lugar que tienen la experiencia y la vivencia singular en el desarrollo de los intercambios es muy significativo. Esta vivencia es narrada, muchas veces, como una experiencia sufrida, transformándose así la actividad de tomar la palabra en una actividad catártica” (Annunziata, 2013: 129, 130).

Nos interesa abordar las experiencias de participación de los actores desde una dimensión expresiva de la subjetividad y desde una mirada retrospectiva que tiene en cuenta las trayectorias y motivaciones personales y los saberes previos, a partir de los cuales se convoca a la participación. En este sentido, como bien afirma Grazia (2004), lamentablemente no se cuenta con muchas investigaciones que analicen los impactos de los procesos participativos en los sujetos sociales, aunque destaca que uno de esos efectos es potenciar la organización de la población. Contrariamente, el trabajo de Bloj (2008a; 2008b) sobre Rosario afirma que el PP no favoreció el fortalecimiento del tejido social, dado que no dio lugar a las redes asociativas y

organizaciones que se desarrollan en el territorio. Otro trabajo central es el de Ford (2007: 20) que analiza las asambleas del PP, también en Rosario, y las formas en que los participantes proponen sus propias reglas, discuten argumentos, negocian intereses y se implican emocionalmente, afirmando que “la participación no es algo puramente racional sino algo en lo que las personas se implican corporal y afectivamente, siempre con algún conflicto, y eso no es una patología sino algo constitutivo”.

Por otra parte, podemos abordar los efectos de los procesos de participación en el PP a partir de los nuevos aprendizajes para los actores de la comunidad y de la gestión local, que generarían cambios en la forma de relación social. En efecto, en Brasil se impulsaron una serie de investigaciones sobre los procesos pedagógicos surgidos de los PP que, por ejemplo, Fischer y Moll (2002) denominan como “pedagogía de la vida en la ciudad” y “ruptura de la idiotez” y Pontual (2004) como “escuelas de ciudadanía”.

Fischer y Moll (2002) se refieren al desarrollo de procesos pedagógicos que cuestionan y transforman los lugares de los sujetos en su relación con las asociaciones y con el Estado y que, paulatinamente, transforman el propio Estado. Entienden que los PP, en el caso de Brasil, tienen la capacidad de potenciar espacios de educación para la vida en la ciudad, de impulsar pedagogías como prácticas que se configuran en diferentes formas de organización y acción colectiva en la esfera pública. En coincidencia con esta línea, para Pontual (2004) las prácticas del PP comienzan a constituirse, a lo largo de su desarrollo, en un proceso educativo que proporciona importantes aprendizajes para los actores estatales y para los de la sociedad civil. Por “escuela de ciudadanía” el autor entiende el proceso de movilización de la población y de los agentes gubernamentales, el carácter deliberativo que adquiere la participación de los actores y su protagonismo en todo el proceso. El autor señala que este aprendizaje en la sociedad civil se construye a partir de actitudes de solidaridad y unión entre sectores sociales distintos, reconociendo comparativamente las necesidades de cada región o sector. Para los representantes del gobierno, se destaca la capacidad adquirida de oír y dialogar con la población, de administrar conflictos y el desarrollo de una actitud de mayor respeto a las diferencias de intereses de los distintos sectores de la comunidad.

En el caso de Argentina se realizaron algunos análisis de los PP en cuanto a las posibilidades de generación de aprendizajes. Por ejemplo, respecto a los vecinos participantes Rossi y Pavese (2009) caracterizan la experiencia del PP como “escuela de participación y gestión asociada” o “sistema de educación cívica no formal”; Lerner y Schugurensky (2007) mencionan un proceso de educación informal sobre la ciudadanía y la democracia y otros autores (Rivera y Suárez, 2009 y Landau, 2009) se refieren a la generación de nuevas capacidades en los actores intervinientes.

Asimismo, abordamos los aprendizajes sociales en términos de Moran (2003), a partir la concepción de que la socialización se entiende como un proceso biográfico de incorporación de competencias sociales generadas en diferentes ámbitos de la vida social en los que los individuos desarrollan sus vidas cotidianas. Estos aprendizajes implican procesos conflictivos ya que constituyen el reflejo de tensiones provocadas por las distintas lógicas de acción que estructuran las experiencias sociales de los actores. En este sentido, la participación en el PP, constituye uno de esos ámbitos.

También parte de la bibliografía señala como otro de los efectos de la participación el surgimiento de nuevos dirigentes barriales (Rivera y Suárez, 2009). En este aspecto, para Grazia (2004) la conformación de liderazgos⁵⁷ y de organizaciones se va construyendo y reconstruyendo a través de las prácticas políticas y de los embates entre ideas e intereses existentes en cada lugar.

Finalmente, en esta perspectiva de análisis centrada en los sujetos podríamos incluir la dimensión de aprendizajes referidos a las formas en que se relacionan los actores, en tanto lo vincular. En consecuencia, podemos citar las reflexiones de Landau (2008) y de Noboa et al. (2013) acerca de los cambios en el vínculo entre municipio y ciudadanía, así como también entre los residentes de un mismo territorio. En la misma línea se ubica el trabajo de Lerner y Schugurensky (2007) que identifica significativos cambios en los delegados en cuanto a su capacidad comunicativa, el desarrollo de nuevas competencias para monitorear las acciones de gobierno, contactarse con áreas gubernamentales y funcionarios, entender dinámicas de funcionamiento municipal y elaborar proyectos. Una característica de estos trabajos es que por lo general toman la perspectiva de los ciudadanos participantes e incluyen en menor medida a los decisores políticos y los equipos administrativos y técnicos que implementan la política o se los identifica como un factor que dificulta la gestión de los PP. En este marco, citamos el trabajo de Ford (2013) que resalta lo reducido de los equipos estatales y la falta de formación y motivación para ampliar la participación que muestran algunos empleados y funcionarios de áreas de la administración que no están directamente vinculadas al PP.

* * *

Iniciamos este capítulo con la definición de PP y describimos el surgimiento de esta política en Porto Alegre. En segundo lugar planteamos la variedad de diseños institucionales y se presentan una serie de trabajos que reflexionaron sobre las distintas posibilidades que pueden

⁵⁷ Siguiendo a El Troudi, Harnecker y Bonilla (2007: 31) un líder es quién “da los pasos necesarios para superar las necesidades de su comunidad y trabaja para la construcción compartida de las expectativas comunes (...) Por ello, se suele concebir al líder como aquel que analiza, convoca, interpreta e impulsa el sentir de un grupo”.

asumir los PP a partir de una sistematización de las principales alternativas según: grado de formalización e institucionalización, actores habilitados a participar, formas de participación, instancias de participación previstas, criterios para la participación de los actores en el proceso, instancia sobre las que se debate el PP, criterios de relevancia de los proyectos, monto, entre otros. Estas variables son retomadas para el análisis de los PP abordados en los capítulos 5 y 9.

En tercer lugar, expusimos distintos marcos analíticos identificados en la bibliografía en relación a los objetivos que persigue el PP respecto de los cambios de gestión, mejora de la democracia, redistribución más justa de los recursos, ampliación de los espacios de ciudadanía y fortalecimiento de la sociedad y los principales resultados alcanzados. También presentamos algunos enfoques críticos que enfatizan el bajo monto destinado al PP y, por ende, las limitaciones de las propuestas que se incluyen; dificultades en su implementación por la falta de participación de todos los actores sociales; resistencias en las estructuras técnico-administrativas municipales involucradas en la política; entre otros. En el análisis de los objetivos y resultados es importante aclarar que tomamos como objeto casos concretos de los PP que se desarrollan en contextos particulares, por lo tanto, es necesario advertir una delgada línea entre las afirmaciones de las experiencias particulares y los planteos teóricos generales que se elaboran sobre los PP.

Finalmente, hicimos referencia a los estudios que abordaron aspectos relacionados con las motivaciones y los aprendizajes en y a partir de los PP, que fueron menos desarrollados en Argentina. En este aspecto, desde distintas perspectivas destacamos la resignificación que los actores hacen del proceso de participación a partir de sus experiencias subjetivas.

Luego de desarrollar los principales conceptos teóricos que sustentan la tesis, de acuerdo a las preguntas y objetivos de la investigación, nos ocuparemos a continuación de recuperarlos para el análisis de los casos.

SEGUNDA PARTE: Caso La Plata

Capítulo 4. La Plata: trayectorias de las políticas de participación ciudadana

El punto de partida de la segunda parte, donde analizamos el caso de La Plata, se inicia con una descripción del contexto del municipio en base a datos sociodemográficos y describimos los principales hitos respecto de las trayectorias participativas y antecedentes del PP: la política de descentralización, la creación de centros y juntas comunales durante la década del '90, el Presupuesto Participativo (1998/9) y El Plan Estratégico 2001/2010. En cada una realizamos una breve presentación de su surgimiento, implementación (diseño y equipo técnico) y resultados (dificultades y alcances).

4.1. Datos contextuales

La ciudad de La Plata es la capital de la provincia de Buenos Aires, se encuentra ubicada al noroeste de la Provincia y linda con los partidos de Berisso, Ensenada, Berazategui, Florencio Varela, San Vicente, Brandsen y Magdalena. Tiene una población de 642.783 habitantes asentados en una superficie de 942 km². El 32% de esta población se ubica en el casco urbano⁵⁸ y el resto reside en la periferia, compuesta por dieciocho localidades que tuvieron un crecimiento sin planificación y, en algunos casos, sin acceso a servicios públicos y obras de infraestructura (cloacas, red de agua corriente, alumbrado público, recolección de residuos, pavimento, entre otros⁵⁹). Esta fue una de las ciudades del país más perjudicadas por la implementación del modelo neoliberal de los años '90, que afectó fuertemente el empleo público e industrial, generando en la región un aumento importante de la pobreza y la desocupación.⁶⁰

La ciudad es sede administrativa provincial, con varios ministerios y organismos de gobierno y en ella se asienta la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) y la Universidad Católica de La Plata (UCALP), también tiene importantes establecimientos educativos terciarios, secundarios y primarios. Además de este eje administrativo y educativo, La Plata cuenta con sectores productivos, tanto de actividades primarias (especialmente hortícola) como secundarias (alimentos y bebidas, instrumentos y aparatos relacionados con las comunicaciones, elaboración de productos químicos, actividades

⁵⁸ Conforman un cuadrado de 4 km de largo por 4 km de ancho que fue diseñado y planificado en los años '80 del siglo XIX.

⁵⁹ Según un informe de la UNLP (2001) el 21% de la población de la ciudad no poseía agua corriente y el 42% no tenía acceso a la red cloacal. La carencia combinada de ambos servicios comprendía al 18% de la población. Respecto de la vivienda el 8,3% de las eran deficitarias y el hacinamiento crítico afectaba al 3,6% de los hogares.

⁶⁰ En 1992 la desocupación en la ciudad era de 6,3% y en 1997 llegó al 17,2%, disminuyó al año siguiente a 12,2% y en 2002 alcanzó 22,1% (Municipalidad de La Plata, 2007). La población con NBI para el total del partido era en 2001 de 10,3% y la línea de pobreza alcanzó, en octubre de 2002, el 32,8% de los hogares de la región. En el 2013 la desocupación fue de 5,2% y la línea de pobreza de 5,4%.

de impresión, fabricación de insumos para la construcción) con importante peso en la economía local y provincial (Lódola y Brigo, 2011).

Desde el año 1991 hasta el 2007 el intendente fue el Dr. Julio Alak, perteneciente al PJ, con cuatro períodos de gestión consecutivos. En el 2007, este intendente pierde la tercer re-elección y asume Pablo Bruera que se presentó por el Frente Renovador Platense (FRP).

4.2. Trayectorias participativas del municipio

El PP que se implementa en 2008 contó con antecedentes previos de participación desarrollados en la gestión de Alak y que incluso se habían iniciado, aunque de forma incipiente, en la anterior intendencia de Pinto, hacia fines de la década del '80. Este hecho creemos que es significativo ya que el intendente Bruera presenta su gestión como innovadora en distintos aspectos, haciendo énfasis en que es la primera que promueve la participación.

Estos antecedentes son presentados como ciclos por los que atravesó la participación ciudadana. Hablar de “ciclos” (Oszlak y O'Donnell, 1976) implica reconocer que una política pública no mantiene una continuidad constante a lo largo de los años. El primero se desarrolló a en 1992 con la creación de órganos participativos de escala barrial, conocidos como las Juntas Comunales (en adelante JC). Luego transcurrieron unos años de congelamiento del tema. Recién en 1998 surgió un segundo ciclo de atención, de la mano del Presupuesto Participativo- Plan de Desarrollo Local. El tercer ciclo fue el lanzamiento del Plan Estratégico para la ciudad 2010, que comenzó a delinearse durante el 2001.

Las políticas que integran en estos tres ciclos durante la gestión de Alak compusieron un Programa de Descentralización y Participación que formalmente comienza a inicios de los años '90, en consonancia con las Reformas del sector público nacional que ya hemos mencionado en el capítulo 2. Este Programa se fundamentó en *“la necesidad de transformar el mercado centralismo del aparato administrativo y de superar los acentuados desequilibrios derivados del proceso histórico de crecimiento urbano”* (Municipalidad de La Plata, 2001: 18). Proponía generar un gobierno más participativo, moderno y cercano a las expectativas de la gente y, asimismo, promover un desarrollo urbano más armónico y equilibrado, con viviendas, equipamientos comunitarios, infraestructura, servicios públicos y calidad de vida que garanticen su sustentabilidad. Las principales acciones implementadas, según un orden temporal fueron: la creación de los Centros Comunales (en adelante CC) y Juntas Comunales (a partir de 1992); la elaboración e implementación del Presupuesto Participativo (1998/9); la elección por consulta popular de los delegados y subdelegados administradores (2000)⁶¹; la renovación de las

⁶¹ Los delegados son la autoridad de las delegaciones municipales. Si bien estas unidades administrativas pasaron a denominarse Centros Comunales, los funcionarios que aquí se desempeñan siguen siendo reconocidos como

autoridades de las 18 juntas comunales (2002)⁶² y el lanzamiento y elaboración del Plan Estratégico 2001/2010 (en los años 2001/2).

4.2.1. La política de descentralización: creación de Centros y Juntas Comunales

En 1992 las delegaciones municipales⁶³ pasan a denominarse Centros Comunales. Los CC se encuentran en la periferia del casco urbano, y son unidades desconcentradas y participativas de gestión a cargo de un administrador comunal elegido por el intendente. Sus funciones, según el Decreto N° 741/92, son entre otras: realizar acciones tendientes a velar por el buen estado de las calles, caminos, plazas, etc.; promover la formación de asociaciones sociales; elaborar informes trimestrales acerca del funcionamiento del centro comunal y de las juntas comunales; ejecutar las políticas de descentralización elaboradas por el Ejecutivo. Con los CC se buscó poner en marcha el proceso de descentralización, para lograr un mayor acercamiento de la gestión municipal a la cada vez más numerosa población de la periferia. Hasta principios de 1992 existían en el partido sólo 7 delegaciones, cifra que asciende a 16 en el año 2000 (10 CC y 6 subcentros).

El mismo Decreto mencionado crea las JC que eran órganos participativos colegiados, auxiliares del delegado administrador y debían conformar una red de foros independientes. Estaban integradas por entidades de bien público, colectividades y cooperativas, uniones vecinales, y otro tipo de organizaciones sociales con domicilio en el ámbito de los CC. Debían estar registradas como tales en la Dirección General de Entidades de Bien Público del municipio. También podían participar en forma individual vecinos con “arraigo y prestigio”. Los miembros de la JC eran elegidos democráticamente en asambleas comunitarias y se renovaban anualmente.

Las JC habían tenido un antecedente similar durante la gestión del intendente radical Pinto (1987/91): los consejos vecinales (Ordenanza N° 7162/89). La diferencia fue que estos consejos actuaban como auxiliares del Departamento Ejecutivo y del Consejo Deliberante y tenían similares funciones con las JC, aunque en el momento de implementación de estas, no se reconoce esta experiencia previa. Por ejemplo, para un delegado justicialista de la época de Alak:

“delegados”. De esta elección participaron alrededor de 40.000 vecinos (el 16% de un padrón electoral de 251.580 integrantes), que acudieron a 28 centros de votación dispuestos en los CC. Los comicios fueron organizados por la Municipalidad con participación de las JC y la Federación de Instituciones Culturales y Deportivas de La Plata, y fue fiscalizado por 150 dirigentes de la Asociación Conciencia. La consulta popular se planteó como no obligatoria, ni vinculante y los delegados electos fueron puestos en funciones por el Intendente a partir de diciembre de ese año. El intendente declaró acerca de los perfiles de los candidatos *“No importa que venga de los partidos políticos o de las instituciones, lo importante es que la gente lo visualice como un buen vecino”* (Diario El Día, 11/9/2000).

⁶² La renovación de las autoridades se desarrolló en elecciones no obligatorias en la que participaron 700 instituciones de bien público. Además de los órganos directivos quedaron conformadas las distintas secretarías de cada JC con la presencia de las instituciones y vecinos. Las JC estaban conformadas por un promedio de 34 entidades (en algunos casos el número ascendió a más de 50, como en Los Hornos, City Bell y Abasto).

⁶³ Una delegación municipal constituye una mera demarcación territorial de competencias administrativas delegadas para el logro de prestación de servicios contingentes. Las primeras se habían creado en la década del '70.

“las juntas comunales se crearon por un decreto, iniciativa del Intendente actual, la Ordenanza del '89 no se ejecutó”.

De esta manera, la introducción de la participación ciudadana en la agenda pública municipal tuvo varios antecedentes y diez años antes de la implementación del PP del 2008 que impulsara Bruera, había despertado disputas entre funcionarios radicales y justicialistas, que se autodenominaban “pioneros” en la promoción de la participación de la comunidad en la gestión municipal.

“La idea fue mía, yo había leído bastante con relación a esto, sobre la experiencia que habían hecho los españoles, con la participación a través de entidades. El tema siempre me interesó yo había escrito cosas incluso antes sobre la participación y descentralización sobre cómo buscar que la gente participe, crear mecanismos de control (...) no existía una norma que establezca la creación de Consejos Vecinales electivos, es decir que los propios vecinos de cada barrio eligieran sus representantes y que ese consejo además tuviera atribuciones expresas, no solamente como un organismo de asesoramiento, sino con facultades de gestión, es decir que pudiesen elegir sobre ciertos temas, que tuviesen un presupuesto, como si fueran mini-municipios, como lo requiere una verdadera descentralización. Entonces avanzamos en algo intermedio, con Consejos Vecinales, pero integrados con representantes de organizaciones del lugar y por vecinos con cierto reconocimiento, para canalizar un mecanismo de consulta, de participación, para interesar a los vecinos en el tema de su zona...” (Entrevista a ex -intendente radical. 1999).

Los consejos a los que se refiere el ex intendente se implementaron en pocas zonas, como por ejemplo en Gonnet, y según Pinto faltó tiempo para desarrollar la experiencia en otros barrios, teniendo un funcionamiento despasejo. También afirma que hubo actores que no apoyaban la participación, como los delegados y gente del mismo ambiente político que sentía que la participación de los vecinos significaba una pérdida de poder para ellos y que se requería un proceso más complicado para la toma de decisiones en el momento de resolver problemas. Por otro lado, se reconoció que no hubo un acompañamiento por parte de los ciudadanos debido a la falta de expectativas sobre este proyecto.⁶⁴

Para un ex delegado partidario del PJ, el origen de la participación en el municipio fue a través de las JC creadas por Alak:

“El impacto de la obra pública y servicios hizo que lo que se concebían como Delegaciones empiece a tener problemas como ciudad: los reclamos comienzan a ser urbanos, sobre pavimentación, teléfonos, (antes por ejemplo giraban sobre la falta de alumbrado y zanjeo). Con la nueva modalidad de reclamos se da una saturación,

⁶⁴ *“Las juntas tenían un problema que era la resistencia de los delegados, no querían funcionar teniendo que consultar con la gente, querían consultar ellos de acuerdo a su entender y saber. Ésta fue una dificultad substancial, la falta de comprensión de los propios delegados que eran los que digamos tenían que hacer la convocatoria (...) Esto se puso en funcionamiento, no hubo mucho tiempo, y no tuvo el éxito que hubiese querido, lo que pasa es que a la gente se la convoca a ir a cosas y después no pasa nada, entonces la gente está cansada de estas cosas. Pero fue un inicio en aquella época había que pelear con los delegados y con gente del ambiente político que no creía en esto, es mejor no tener que lidiar con la gente, lo resuelvo yo sólo y ya está”* (Entrevista a ex -intendente radical. 1999).

entonces surgió un problema, ¿Cómo hacíamos para canalizarlos? Las formas de ordenar los reclamos dio lugar a las juntas comunales, que fueron propuestas por el Intendente, a partir de lo que le contaban los delegados” (Entrevista a ex Delegado justicialista. 1999).

De las opiniones anteriores podemos sostener, siguiendo lo planteado por Oszlak y O'Donnell (1976), más allá de la no coincidencia en los orígenes, que fue el Estado Municipal quien inició la cuestión y no otros actores sociales. Esta opinión, incluso se percibió en relatos de integrantes de las JC, quienes afirmaron que *“el programa de las Juntas comunales surgen de la Municipalidad, con el emblema de la Participación Comunitaria para darle un marco legal y un lugar a la participación”* (Entrevista a integrante de Junta Comunal Villa Elvira. 2004).

Otro tema interesante a analizar es la fundamentación que se realiza de este proceso de participación, con qué otros procesos se lo relaciona y bajo qué discursos se lo justifica. En la experiencia de finales del gobierno radical el énfasis de la participación estaba puesto en avanzar hacia la *“descentralización”* y la *“democratización”*. En los '90, tanto en las fuentes documentales como en el discurso de los funcionarios se relacionaba el tema de la participación con la *“descentralización”* y la *“modernización del Estado”*⁶⁵. En esta oportunidad los delegados apoyaron la iniciativa ya que consideraban que facilitaba la gestión a nivel territorial y ordenaba la relación con el vecino que realiza reclamos.

“Antes los delegados nos reuníamos con la gente del barrio informalmente, cada vecino pedía al delegado por su cuadra, por lo próximo. Entonces si le arreglabas la calle a uno, después venía el otro a cuestionarte el por qué de esa decisión. Las juntas comunales surgen por la necesidad de ordenar las demandas de los vecinos, ellas son ahora las que priorizan reclamos y planifican (...) Para este proyecto no hubo enfrentamientos, las Juntas comunales fueron aceptadas por las fuerzas políticas. No hubo división en dos bandos, como en otros temas.” (Entrevista con ex -delegado justicialista. 1999).

Las JC en 1998 llegaron a ser 18 (16 actuaban en los CC y 2 en el casco urbano, ver mapa en Anexo 3). Sus funciones eran, entre otras: estimular la acción comunitaria y la participación popular en la gestión municipal; participar en las acciones de interés social desarrolladas en el ámbito del centro comunal; mantener informado al delegado administrador sobre el estado y necesidades del vecindario; proponer al administrador anteproyectos de obras, servicios y trabajos públicos de interés comunitario y fiscalizar la ejecución de obras públicas y servicios presentados por el Departamento Ejecutivo. Las JC participaron en el Presupuesto Participativo

⁶⁵ *“Considerando que uno de los pilares fundamentales de esta etapa de modernización y transformación administrativa puesta en marcha a partir de ... (menciona una Ordenanza anterior que impulsaba nuevos órganos y entes a fin de modernizar la estructura administrativa, optimizar recursos y servicios), se relaciona con la vigencia de la descentralización y la participación ciudadana, como herramientas necesarias para constituir un nuevo modelo de gestión administrativa...”* (Decreto N° 741/92).

(PP) en 1998, en la elaboración del Plan Estratégico (PE) en 2002 y en un intento de reflotar el PP en 2005, donde ya muchas estaban desactivadas.

En general los integrantes de las JC se refirieron a que eran “intermediarios” y que trabajaban en los distintos problemas que tenían los vecinos: arbolado, calles, bacheo, luminaria, plazas y propuestas culturales. Sin embargo, algunos entrevistados señalaron ciertos problemas de funcionamiento por la interferencia política y porque no desarrollaron el rol que debían cumplir según la normativa:

“Creo que una de las tantas falencias es que nosotros del Municipio no tenemos en claro para qué existimos y la comunidad tampoco lo sabe. Reglamentariamente, se dice que el orden ejecutivo es el delegado municipal y el legislativo vendría a ser la junta comunal, como consultor y controlador, esto es mentira. Muchas veces la junta nos hemos enterado que muchas cosas pasaron por la junta, dicen: inauguramos xx de la junta, y la junta ni enterada (...) uno siente que el Estado se borra y empieza a delegarnos cosas que ellos deciden” (Entrevista a participante de la JC Villa Elvira. 2005).

“Las juntas comunales no funcionaron como debía funcionar. Al principio sí fueron elegidas democráticamente pero después se les dio un perfil político y eso hizo que se desmovilizara la participación a través de estas Juntas. Perdieron valor representativo de la comunidad. Se desmovilizó todo” (Entrevista a concejal de la oposición. 2004).

Por otra parte, la capacidad de influencia de las juntas en las políticas municipales dependía en gran parte de los contactos personales de sus miembros, sea a través de canales políticos o por contactos académicos. Por ejemplo, las juntas ubicadas en el casco urbano o en zonas de mayor proporción de sectores medios (como Gonnet o City Bell) incorporaban otras funciones, como actuar como organismo de contralor y presentaban proyectos e informes en áreas del Ejecutivo y en el Concejo Deliberante (propuestas que determinaron políticas culturales, de seguridad, influyeron en temas medioambientales, elaboraron propuestas para el tema del transporte, etc.). Estas Juntas estaban integradas por algunos profesionales que aportaban sus conocimientos “técnicos”, aunque se aclaró que a veces el aporte era puntual.

“El tema del transporte nos juntamos con los de la Junta Norte y podemos dar postura pero soluciones no, no depende de uno, la junta comunal da una bajada del vecino, de la problemática que puede haber. Por ejemplo el tema de seguridad lo trabajamos desde la Junta en la propuesta de que haya un parquero en la plaza, porque había horarios no era seguro, entonces se planteaba una persona que custodiara, se fue encaminando el tema en una cabina que es la que están haciendo ahora. Quizá no des la solución justa sino la aproximación a la solución (...) no siempre se hace a la junta partícipe y si participa a veces lo hace desde un ámbito menor, con temas puntuales (...)” (Entrevista a participante de la JC Casco Sur. 2005).

Asimismo, una entrevistada remarcó que las Juntas que mayor apoyo recibían eran las que tenían relaciones políticas con el municipio, el resto se mantenían al margen de esas

cuestiones y no recibían ningún tipo de incentivo para la organización de las tareas que realizaban.

“El proyecto de las juntas comunales dice que hay una independencia política. Por ahí eso se les volvió en contra, le pareció que podían dominar todo, pero las juntas comunales son gente profesional, de laburo que se resisten a ello (...) La comisión de tercera edad lo maneja un puntero político, entonces consiguen salidas, micros. En cambio cuando organizamos X evento en el Salón Dorado de la Municipalidad, nos tuvimos que pagar todo, el sonido, y después apareció el delegado, pero no lo dejamos participar porque él nunca nos da colaboración” (Entrevista a participante de la JC. Ringuelet. 2004).

4.2.2. El Presupuesto Participativo (1998/9)

El segundo ciclo de atención del tema de la participación en las políticas públicas municipales se introduce con el PP en 1998. En esta política nuevamente se identifica un debate entre el radicalismo y el justicialismo sobre quienes fueron sus impulsores.

“El tema del Presupuesto Participativo fue un caballito de batalla de la alianza en la campaña del '97, que lo hablamos con x (otro concejal), así como también la idea de reflotar los consejos vecinales que habían pasado a llamarse juntas comunales” (Entrevista con concejal de la oposición. 2004).

En sintonía con los comentarios de este concejal, la prensa local afirmó que la propuesta del PP había sido concebida originariamente por este partido político e interpretó que la decisión del intendente de poner mayor énfasis en la atención de las demandas en la periferia, se debía a una estrategia política ante el avance electoral de la Alianza⁶⁶.

Para la visión de la gestión municipal, el propósito del PP fue la canalización de la participación de los vecinos. En una publicación institucional se presenta esta experiencia como:

“Una inédita forma participativa y democrática de organización y planificación (...) que promueve el mejoramiento del hábitat y la calidad de vida de la población (...) sustentado en la búsqueda de la participación social que permite a los vecinos encontrar respuestas a sus necesidades más sentidas, comenzando a modelar su propio barrio, con formas propias de su cultura e identidad” (Municipalidad de La Plata, 1999: 9).

En cuanto a su implementación el PP se inició con una fase preliminar en 1998, a partir de reuniones donde el Intendente se reunía con vecinos y representantes de las JC para que planteen sus demandas. Asimismo, según los documentos al que hemos tenido acceso donde se

⁶⁶ “En el marco de la decisión del Intendente en poner énfasis en la atención de las demandas de la periferia que cobró fuerza tras el cimbronazo electoral del año pasado (...) la idea del presupuesto participativo fue uno de los planteos de campaña de la Alianza en 1997 y que el Ejecutivo comunal rápidamente tomó para articular una estrategia de cara a enfrentar sus dos últimos años de gestión (...) Y fundamentalmente, intentará recuperar en los tradicionales bastiones del peronismo el terreno que la Alianza le arrebató en los comicios de octubre del año pasado” (Diario El Día, 30/8/98).

presenta el Plan de Desarrollo Local para cada CC se observa que la JC presentaba los logros⁶⁷ alcanzados hasta el momento, cuya magnitud variaban según la zona. Luego se llevó a cabo a partir de 5 fases:

1) La primera fase se desarrolló a partir de plenarios barriales, donde el equipo técnico que dependía de la municipalidad comenzaba a trabajar en la elaboración de un proyecto de PP consensuado, el cual fue expuesto ante cada JC.

2) En una segunda fase, representantes de las JC, los administradores comunales o delegados y el equipo técnico efectuaron, mediante un trabajo de campo, un reconocimiento de las problemáticas existentes en cada barrio, tomando los requerimientos planteados en la fase preliminar.

3) A continuación se convocó a un taller comunitario en el que participó la JC ampliada para ordenar las demandas recibidas cuyas soluciones eran diversas. Había cuestiones atendibles a partir del presupuesto municipal; otras correspondían al ámbito provincial o al ámbito privado. En algunos casos no se necesitaba la asignación de recursos específicos sino sólo ajustar los mecanismos de administración del gobierno local. Se clasificaron las demandas en función de su vía de canalización y área correspondiente: proyectos para PP al año siguiente o acciones que la municipalidad realizaría con el presupuesto de ese año, vía la gestión tradicional.

4) En la cuarta fase se hizo un segundo taller entre la JC y el equipo técnico del Plan, priorizando las demandas y se elevaba un Acta al Ejecutivo Municipal indicando nuevamente qué proyectos se solicitaba que entren en el presupuesto 1999 y cuáles se debían canalizar vía la gestión del municipio.⁶⁸

5) Por último, se elaboró el Plan de Desarrollo Local para cada barrio, en el que se definieron los lineamientos generales y los programas⁶⁹, que se canalizarían al año siguiente (ver ejemplo en Anexo 4). Los responsables técnicos de este Plan lo definieron: por una parte como

⁶⁷ Por ejemplo en Villa Elvira se mencionaba la construcción de carpeta asfáltica en 20 cuadras, reductores de velocidad frente a una escuela, construcción de desagües pluviales a lo largo de una avenida en 49 cuadras, forestación de una plaza, iluminación en 10 cuadras, un semáforo y un puente. En Los Hornos se hacía referencia a la conformación de un foro de seguridad y sobre la presentación de un informe de recolección de basurales.

⁶⁸ Continuando con el ejemplo de Villa Elvira se identificaron demandas de primera prioridad: 1. Red vial: maquinarias (2 motoniveladoras, 2 camiones y una camioneta), obras hidráulicas, puente sobre arroyo Maldonado, pavimentación; 2. Centros de Salud: construcción en Villa Garibaldi; 3. Espacios Públicos: construcción de bicisendas, veredas, refugios de colectivos y dársenas; 4. Tránsito: semáforos y señalización y 5. Alumbrado público. También se presentaron demandas de segunda prioridad: pavimento, construcción de otro centro de salud, un semáforo y nuevos espacios verdes y acondicionamiento de los existentes y como tercera prioridad se solicita otro centro de salud. Por último, se mencionaron por orden de prioridad las demandas que debían ser canalizadas por la gestión municipal: medicina preventiva, construcción de bomberos, control de canteras e incluso se mencionan algunas gestiones que debía iniciar el municipio con otras jurisdicciones, como construcción de puente peatonal ante Vialidad de la provincia de Buenos Aires (Municipalidad de La Plata, 1999).

⁶⁹ El Plan de Desarrollo Local se estructuró en cuatro programas desarrollo de las condiciones del hábitat (demandas de pavimento, obras hidráulicas, luminarias, etc.); construcción y consolidación del equipamiento urbano (demandas de centros de salud, equipamiento de espacios deportivos y programas culturales y educativos); seguridad urbana (semaforización, señalización, reductores de velocidad, etc.) y mejoramiento de las condiciones medioambientales (arbolado público, saneamiento de arroyos, erradicación de basurales, etc.).

una nueva herramienta de gestión planificada, descentralizada y participativa, que superaba el modelo tradicional de planificación y gestión y, por otra parte, como promotora del desarrollo local, que daba lugar a un nuevo espacio en donde los representantes barriales construían acuerdos para el mejoramiento del hábitat y la calidad de vida de la población (Martino y Pintos, 1999; Municipalidad de La Plata, 1999).

El PP estuvo formalizado e institucionalizado a través de un área del gobierno municipal, sin embargo, no se dictó ninguna normativa específica para su funcionamiento. Respecto del equipo técnico convocado por la municipalidad, estaba conformado por 14 arquitectos, una licenciada en geografía y una psicóloga social. Al interior del grupo, los arquitectos se desempeñaron en todas las áreas: coordinación general, coordinación técnica, trabajo con las JC, apoyo técnico y la evaluación externa. La licenciada en geografía estuvo en el área de coordinación técnica (redacción y descripción del área) y la psicóloga social, en capacitación y brindó apoyo al grupo de arquitectos para que puedan cumplir con el rol de coordinadores de talleres.

Sobre el perfil profesional de los técnicos convocados, la mayoría de los entrevistados del municipio concordaron en que los arquitectos reunían las cualidades apropiadas para participar en el Presupuesto Participativo - Plan de Desarrollo Local, ya que una gran cantidad de demanda era sobre obra pública.

“Antes cada vecino pedía por su cuadra, con el Presupuesto Participativo se ven cuáles son las prioridades de cada barrio. Para esto, el Intendente hace un convenio con la Facultad de Arquitectura, para que en cada Junta Comunal haya un técnico, encargado de un relevamiento de los problemas, describen los problemas de las calles, los basurales, etc. ¿Por qué un arquitecto?, porque un técnico es más neutral y objetivo, además tiene recursos técnicos para priorizar (...) y es lo más semejante a un planificador urbano” (Entrevista a ex delegado justicialista. 1999).

El papel de los profesionales fue fundamental en dos momentos, en una primera etapa priorizaron las demandas de los vecinos y, en una segunda, en las distintas áreas de gobierno, realizaron el análisis de viabilidad, que según la publicación realizada por la Municipalidad se realizaba en un taller donde el equipo técnico exponía un informe sobre la estructura urbana y se priorizaba *“con sentido social, procurando el mayor beneficio para toda la comunidad”* (Plan de Desarrollo Local Villa Elvira, 1999: 19).

Por otra parte consideramos que se superpusieron dos herramientas de gestión el PP y un Plan de desarrollo local y coincidimos con la afirmación de Plot (2005: 175), “analizado el contenido de estos planes, se puede verificar que prácticamente todos los proyectos tienen una relación directa con la obra pública y el equipamiento –asfalto, pluviales, entubamientos,

mantenimiento de plazas, etc.-, por lo que se lo puede definir más como un Plan Sectorial que de Desarrollo Local”.

De este modo, el programa del Presupuesto Participativo- Plan de Desarrollo Local se concibió inicialmente para canalizar demandas relacionadas con la obra pública y de acuerdo con este planteo se formó un grupo de profesionales para canalizar este tipo de demandas, que ya habían sido predeterminadas antes de la implementación de esta política. Desde la concepción de Aguilar Villanueva (1993a) esta situación demostraría que muchas veces un conjunto de decisiones ya establecidas están en la búsqueda de problemas públicos que le den sentido.

En cuanto a los resultados alcanzados en el PP los entrevistados identificaron un conjunto de debilidades o dificultades expuestos a continuación:

- **Alcances de la propuesta:** según lo expuesto en párrafos anteriores se percibe que este PP se recortó en un Plan de Infraestructura. Sin embargo, en un artículo que escribió el equipo de profesionales del municipio sobre la experiencia platense, cuentan que surgieron distintas demandas, según diferentes “necesidades”: la población de los barrios periféricos demandaron pavimento y alumbrado, en cambio los vecinos del casco urbano, cultura y educación (Martino y Pintos, 1999). Esta división territorial de las necesidades justificaría la elección del eje “obrista” del PP. En este punto es interesante señalar, además, la posible influencia de la propia disciplina de los técnicos al momento de explicar las necesidades de los vecinos. En efecto, la posición del equipo técnico no era homogénea ya que otro de sus integrantes aclara: *“surgían cosas culturales, demandas que tienen que ver con la educación, que no tienen que ver con lo construido, pero sí con la cuestión física, pedían un jardín de infantes, libros para bibliotecas, pero ese no era el eje”* (Entrevista a integrante de equipo técnico. 2004).

- **Relación entre juntas comunales:** el tema de la obra pública muchas veces se tradujo en un tironeo entre las JC. De esta forma, las obras conseguidas simbolizaban el poder y peso de cada una en el Municipio y el conflicto de las decisiones sobre las políticas de gobierno se dirimían en la escala barrial.

“Los integrantes de la Junta todavía no ven que uniéndose y armando redes es posible lograr que se cumplan necesidades básicas y poder pelear otras, sino que están siempre con el asfalto, y hay otras necesidades que son básicas en las cuales no avanzan, entonces están siempre con cuántas cuadras, cuántas pavimentaron en Tolosa y cuántas en Villa Elvira” (Entrevista a integrante de equipo técnico. 2004).

- **Participación:** la mayoría de las personas entrevistadas coincidieron en que la participación fue baja, aunque hay disidencia en las causas mencionadas. Una investigación periodística que se realizó en cinco delegaciones demuestra el desconocimiento del PP entre la población ya que sólo el 2% manifestó que había escuchado hablar del mismo, aunque no había

participado (López Mac Kenzie, 2004). Ante la pregunta “qué le parecería si el presupuesto participativo se hiciera efectivo” la mitad de los vecinos respondieron con consideraciones positivas. La otra mitad, manifestó desconfianza sobre su implementación o de cómo se manejaría políticamente.

Algunos integrantes de las JC explican que el inconveniente de la baja participación es la interferencia de “lo político”.

“La gente no viene porque surgen discusiones que uno las intenta esquivar, sobre temas políticos, y siempre es lo mismo, no se discuten sobre los problemas que le interesan a la gente (...) antes el ámbito de participación del político era el partido, cuando se le perdió confianza a los políticos, y la gente encontró un lugar de participación, la muchachada descubrió, como si alguien descubre que para qué vas a vivir en una casa si podés vivir en la colina, entonces descubren el tercer sector, y la gran parte de esa muchachada política que no supo trabajar en política, vieron la veta del tercer sector, esos son los que levantan la mano y dice cooperadora M. (...), el problema los tenés con las organizaciones de base, con las entidades chicas, porque es donde más fácil acceso tienen los punteros políticos” (Entrevista a participante de JC Villa Elvira. 2005).

Según esta declaración, tampoco habría una relación armoniosa entre los mismos integrantes de la JC debido a la influencia de los partidos políticos en las organizaciones sociales. El problema se originó, según este entrevistado, porque se reproducía un “*estilo de organización clientelar*”, que justamente a su entender con este tipo de participación se intentaba evitar. Con estas “influencias” las organizaciones conseguían recursos, información y orientaban la demanda según los intereses de los partidos políticos. En esta misma línea, en otro de los relatos surgió que al interior de la JC también aparecieron roces entre distintos integrantes de diferentes fuerzas políticas o por la intromisión de parte de funcionarios y partidos que intentaron utilizar el espacio de la JC para debatir internas políticas. Según los entrevistados, estos fueron motivos que desalentaron la participación de vecinos que no militaban en partidos y de instituciones que no contaban con tal apoyo.

Asimismo, otros integrantes relataron que las JC se fueron desgastando porque no se lograban políticas concretas a partir de esta participación.

“Al principio había distintas reuniones para tratar temas, pero cuando la gente veía que no se hacía nada, que era una reunión atrás de la otra y que no pasaba nada, no se concretaba nada, sólo lo que decidía el delegado, chau (...) la gente se cansa, se ha harta de que la usen” (Entrevista a participante de JC de Ringuelet. 2004).

Parte del equipo técnico del área social y proveniente de la UNLP, coincidió con el diagnóstico anterior y consideró:

“Yo creo que es necesario seguir trabajando en la línea de la participación, lo que sucede es que el contexto no favorece, son situaciones cortoplacistas, electoralistas, donde puede haber muy buena voluntad por parte de los vecinos pero cuando ven que

son usados, porque éstos son los términos que ellos usan, así dejan de participar” (Entrevista a integrante de equipo técnico. 2004).

En cambio, el argumento que dio uno de los miembros del grupo técnico del área de arquitectura, que tuvo continuidad en el Municipio, apuntó sobre otro eje. En este caso se señaló la falta de una cultura participativa de la sociedad y se enfatizó que fue la primera experiencia de este tipo. Asimismo, en uno de los documentos elaborado por parte del equipo técnico, se señalaron como limitaciones un conjunto heterogéneo de causas:

“La escasa propensión de la población a integrarse a procesos participativos, en el marco de una sociedad que espera todo del Estado y con poca credibilidad en las convocatorias participativas promovidas por el mismo (...) la escasez y falta de continuidad de experiencias participativas efectivas que no permiten comprobar los beneficios con respecto al modelo tradicional de planificación, todo ello ligado a la dificultad que implica la escasez de recursos humanos y de metodologías probadas que favorezcan y potencien la participación” (Martino y Dulitzky, 2001: 4).

- Discrepancias de roles: tanto los técnicos como algunos integrantes de las JC sentían que eran vistos como representantes del municipio. Según sus relatos, sentían una doble intermediación generadora de tensiones. Por una parte, en la relación entre la JC con el gobierno municipal; por otra, entre los miembros de la JC y los vecinos. Lo mismo manifestaron algunos técnicos sobre el grupo de arquitectos que realizaba el trabajo de campo.

“Ellos en la tarea de campo eran vistos como funcionarios y se querían despegar de esto y les costaba mucho. Lo que necesitaban era tener en claro cuál era su rol, yo les decía, te están viendo como funcionario pero no lo tomes desde lo personal, los golpes los reciben ustedes porque son lo visible de la gestión” (Entrevista a integrante de equipo técnico. 2004).

“Vos le hacés el trabajo a muchos funcionarios, porque vos vas a dar la cara, te ponen en un rol casi ridículo hasta desubicado, porque vos tenés que ir a decirle a la gente por qué no se hizo tal calle y los bifes te los comés vos” (Registro de observación. Reunión en el marco del Plan Estratégico. Comentario de integrante de JC. 2002).

- Ejecutabilidad: los participantes de las JC que participaron en el PP destacaron que todo *“quedó en la nada”* y *“nunca les dieron explicaciones”*. El incumplimiento también fue reconocido por parte del equipo técnico, quienes señalaron haber cumplido con el rol asignado y que los resultados desde la metodología fueron buenos y que *“hubo un corte entre lo que fue la metodología, el trabajo con la gente y la implementación del presupuesto”*. Asimismo señalaron que *“la fragmentación de las visiones sectoriales en la estructura municipal, con cierta rigidez para adoptar alternativas de gestión asociada, provoca dificultades en la implementación de los programas y proyectos resultados de este nuevo espacio público”* (Martino y Dulitzky, 2001: 9).

El nivel de respuesta del Municipio a las demandas de las JC fue variada según la zona: se ejecutaron según los casos entre el 39% (Villa Elisa) y 94% (San Carlos), con un promedio de 40% de efectividad. El equipo técnico reconoció que en los casos en que no se implementaron las soluciones previstas fue por falta de recursos.

El incumplimiento del PP se convertirá en un reiterado reclamo de sus participantes en experiencias de participación posteriores. Para Plot (2005: 176), esta situación “redundó en el alejamiento de parte de la ciudadanía que formó parte de este proceso, lo que quedó demostrado mediante su desvinculación de las Juntas Comunales, y el fracaso en el año 2002, de una nueva convocatoria del Departamento Ejecutivo para llevar adelante otra experiencia similar”. Esta situación es reconocida incluso desde la misma gestión municipal:

“No hubo coordinación para que esto tuviera éxito. Esto fue marketing como muchas otras cosas, que se anuncian publicitariamente, se hace un show de campaña. Yo creo que esto es peligroso, porque lo que hicimos para movilizar una comunidad se torna en un fracaso y esto va hacer que la comunidad esté desmovilizada por mucho tiempo. Se juega con la confianza de la gente” (Entrevista a Director de una de las áreas de la municipalidad en referencia la PP. 2004).

4.2.3. El Plan Estratégico 2001/2010

La última fase del ciclo de esta política participativa durante la gestión de Alak fue el Plan Estratégico (PE). Nuevamente como impulsor se identifica al propio Intendente, pero el PE a diferencia del PP 1998/9 no se diseña exclusivamente como una política del municipio, sino que fue una experiencia compartida con la UNLP y las instituciones sociales de la ciudad.

“No es un plan de gobierno y, aunque deba articularse con él y esto deba quedar muy claro, lo construyen sus habitantes, la gente, sus representantes. Es un espacio de concertación entre el poder político y la sociedad civil. Debe así trascender los gobiernos, los nombres propios, la filiación partidaria, para transformarse en la herramienta fundamental del desarrollo local, y por supuesto, también regional” (Palabras del Intendente en www.planestrategico.laplata.gov.ar, acceso: 10/10/2004).

La articulación Estado y sociedad se intentó reflejar en la estructura organizativa que se conformó para el desarrollo del Plan, remarcando que no era un PE del Intendente, que era de la ciudad y el fundamento técnico se basó en el reconocimiento de las nuevas formas de gestión participativas.

“El Intendente lo tuvo claro, incluso estamos en un espacio físico un poco al margen del municipio. Estamos funcionando, en cierta forma, de manera independiente aunque el municipio da los recursos (...) las decisiones, la forma de organizarse no dependen del gobierno municipal solamente, éste tiene su representación, como presidente del Consejo General” (Entrevista con el coordinador del PE. 2004).

La elaboración del PE estuvo a cargo de la Dirección de Asuntos Municipales (DAM)⁷⁰, que convocó un equipo interdisciplinario con integrantes de diversas Facultades. El equipo técnico estuvo conformado por un 13 profesionales de diversas disciplinas. Su composición se diferencia del caso anterior, en el PP había un fuerte predominio de arquitectos, en cambio para integrar este equipo se convocó a otras profesiones (3 arquitectos, 1 socióloga, 2 antropólogas, 1 economista, 1 médico, 2 geógrafos, 1 geóloga, 1 licenciada en ecología, 1 ingeniero). El requisito fue que contaran con experiencia de trabajo con municipios y con la comunidad, pues su tarea era coordinar los talleres participativos que se desarrollarían en los barrios de la ciudad. No obstante, el rol de conducción continuó en los arquitectos (2 de la Municipalidad, 1 de ellos funcionario y otro de la UNLP, el decano de la Facultad de Arquitectura).

El PE 2001/2010 se presentó como un proyecto que reconocía varios antecedentes⁷¹ y, de esta manera, intentaba reunir distintos procesos encarados por el municipio pero también propuestas de la UNLP, de las organizaciones sociales vinculadas al desarrollo urbanístico de la ciudad y del gobierno de la provincia de Buenos Aires.

En una etapa inicial se organizó un concurso de carácter regional “20 ideas para La Plata” promovido por la municipalidad y organizado por el Colegio de arquitectos de la Provincia de Buenos Aires distrito I. El concurso se dirigió a construir una mirada desde la arquitectura y el planeamiento para la ciudad. En este marco, se presentaron 45 proyectos que involucraron el trabajo de casi 200 profesionales. En septiembre de 2001 se realizó una convocatoria a la ciudadanía para proponer la estructura organizativa del Plan que fue la siguiente:

- Comité ejecutivo: formado por los representantes de las instituciones que constituyeron el núcleo promotor del Plan y precedido por el presidente de la UNLP. Su función era elaborar el Plan.
- Consejo general: formado por instituciones, “personalidades”, empresas de la ciudad y precedida por el Intendente. Su función era la aprobación del Plan Estratégico.

⁷⁰ La DAM es una dependencia de la Secretaría de Relaciones Institucionales de la UNLP, creada en 1996 y que tiene como función brindar asistencia técnica a organismos públicos, en particular municipios y está especializada en la producción y transferencia de herramientas y tecnologías de gestión para la promoción del desarrollo local y el fortalecimiento y la modernización estatal. En la página web institucional de la UNLP (<http://www.unlp.edu.ar/dam>, acceso: 7/8/2013), menciona que está constituida “con equipos interdisciplinarios integrados por docentes e investigadores de las distintas Facultades de la UNLP”.

⁷¹ El Plan Urbis del año 1961 (Plan regulador para los partidos de La Plata y Ensenada); la creación de centros y subcentros comunales y juntas comunales; el Proyecto Región Capital de 1996 realizado por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires; el Observatorio de Calidad de Vida 1998 llevado a cabo por la UNLP (incluía información sobre: seguridad, educación, vivienda, salud, infraestructura, trabajo y medioambiente); elaboración e implementación del PP (1998/9); la Candidatura de la ciudad en 1999 para ser declarada Sitio del Patrimonio Mundial y las Bases estratégicas para el desarrollo sustentable en La Plata en la que se definieron las ideas fuerzas de la ciudad (Ciudad puerta del MERCOSUR, Faro Cultural -eje fundamental en la educación-, Tecnópolis, Ciudad ambiental del sur y Municipalidad participativa para la promoción del desarrollo). (Municipalidad de La Plata /UNLP, 2003; Plot, 2005).

- Área de coordinación y asesoramiento: integrado por tres arquitectos. Su función era coordinar el proceso de elaboración del Plan y su implementación.

En octubre de ese año se organizaron talleres participativos en los que se convocó a la comunidad a presentar proyectos de corto plazo y costo mínimo para dinamizar la primera etapa del PE. Los proyectos fueron elevados al Consejo General. Se recomendaron aproximadamente 100 proyectos de diversas temáticas y finalmente se volvieron a evaluar y se seleccionaron cinco: Libreta sanitaria escolar de 6 a 18 años, Proyecto observatorio, Proyecto Plan de acción Comisión del Sitio (para la postulación de La Plata Patrimonio de la Humanidad), Vías verdes del sur y articulación 20 ideas para La Plata (propuestas de arquitectura).

El 19 de noviembre de 2001 se lanzó oficialmente el PE 2001/2010 y un año después (noviembre de 2002) se organizaron en instituciones sociales talleres participativos para diseñar un diagnóstico consensuado en cada CC. La convocatoria fue variada, con un promedio de asistencia de 40 personas⁷². En este ámbito se expusieron las problemáticas de cada barrio y propuestas en relación a temas variados. Luego de los talleres en los CC (instancia territorial) se realizaron talleres temáticos (en un centro cultural en el casco de la ciudad) en tres ejes propuestos: urbano-ambiental, socio-cultural y económico-productivo. En cada eje se discutieron problemáticas y propuestas que tuvieron en cuenta lo producido en los talleres barriales.

Finalmente, se editó la publicación institucional del Plan Estratégico La Plata 2010 con las líneas estratégicas y sus correspondientes escenarios deseables en un horizonte temporal de entre 7 y 10 años.

En cuanto al análisis del proceso de elaboración y resultados el PE tuvo algunas dificultades que se detallan a continuación y que restringieron sus alcances.

- **Sobre el equipo de trabajo:** según la opinión de parte de los profesionales de la Universidad, el trabajo con el Municipio no fue articulado, no hubo colaboración y sólo tuvieron encuentros esporádicos por temas puntuales:

“No hubo articulación alguna. Nosotros pedíamos información de las zonas. La respuesta era que la municipalidad estaba a nuestra disposición. ¿Dónde estaba la disposición de las distintas áreas? Pedimos un mapa de las distintas zonas y sus principales actividades económicas y la información nunca llegó” (Entrevista a integrante 1 de equipo técnico. 2004).

- **Metodología:** un punto de desacuerdo al interior del equipo técnico fue respecto al diseño del PE y de cómo se llegó a elaborar los lineamientos. Quienes tuvieron a cargo la coordinación de los talleres fueron críticos del esquema utilizado y remarcaron que fueron

⁷² Cantidad de participantes por delegación: Casco Sur: 60 y Norte: 15, City Bell: 25, Etcheverry/Olmos: 20, Gonnet/Hernández/Gorina: 37, Los Hornos/San Carlos: 40, Romero/Abasto: 60, Tolosa/Ringuelet: 25, Villa Elisa: 35, Villa Elvira: 70.

convocados a último momento. En este sentido, propusieron elaborar un diagnóstico con otra metodología, que surgiera del trabajo con la comunidad en varios momentos (como mínimo cuatro encuentros) y de la información brindada por las áreas municipales. Asimismo, manifestaron que creían imprescindible discutir acerca del concepto de participación. Las iniciativas presentadas por parte del equipo no fueron contempladas.

“Había toda una discusión que era casi bizarra de qué era un objetivo, una estrategia. No nos poníamos de acuerdo con las palabras, había contenidos distintos (...) Había gente que venía trabajando el tema de planes estratégicos en otras ciudades y tenían la famosa matriz DAFO. Nosotros opinábamos que esa matriz difuminaba y parcializaba la información, no lograbas ver el contenido, las relaciones” (Entrevista a integrante 1 del equipo técnico. 2004).

“Los coordinadores del Plan hablaban de un diagnóstico y nosotros decíamos que esto no era un diagnóstico que para eso había que hacer algo más serio (...) ese diagnóstico no estaba. Entonces en el camino el discurso era ‘el diagnóstico es lo que dice la gente’. No concordábamos con eso, entonces propusimos discutir el concepto de diagnóstico. Creemos que ese es uno de los elementos pero no es el diagnóstico, en todo caso es una opinión. Como nunca hubo un diagnóstico nosotros por nuestra cuenta intentamos buscar información y sistematizar” (Entrevista a integrante 2 del equipo técnico. 2004).

Durante el desarrollo de los talleres barriales se percibió una tensión entre lo urgente, planteado como reclamo y las propuestas pretendidas desde la metodología del PE, pensadas para un mediano y largo plazo.

“La consigna de trabajo era que los vecinos expusieran las problemáticas y propuestas de cada barrio, saber con qué se contaba para ‘pensar la ciudad en los próximos 5 o 10 años’. Sin embargo, los vecinos participantes expresaban: ‘los problemas los tenemos hoy, no podemos imaginarnos el futuro, ¿qué futuro?’. Otra de las voces, esta vez de un funcionario del Centro Comunal explicó: ‘la mayoría de los vecinos que hoy están acá ya se han quemado con leche más de una vez. La planificación hay que hacerla, pero nos es difícil olvidarnos de lo urgente. Esto es como un cuartel de bomberos, nosotros estamos atrás de los incendios con una manguerita, ustedes nos piden, y quizás tengan razón, que podemos organizarnos y tener un camión con bomba de agua ... pero nosotros no podemos ocuparnos de eso porque ¿mientras tanto quién apaga los incendios diarios?, no puedo dejar que la gente hoy se muera quemada para organizarme de acá a diez años’” (Registro de Observación. Taller de Villa Elvira. 2002).

“Mirá yo en las primeras reuniones que iba para el Plan Estratégico, sentía que ese era un lugar para el reclamo (...) la gente se quejaba todo el día o por los residuos o por la falta de poda, de transporte. Yo entendía que el Plan Estratégico no tendría que salir desde ahí, desde el reclamo por la falta de algún servicio, sino lo que queríamos tener como barrio. Sí, queríamos un barrio que sea netamente productor pero donde no se establezcan industrias. Todavía a la sociedad le faltaba un paso” (Entrevista a vecino participante. 2004).

- Participación: durante el proceso participativo los vecinos demostraron desconfianza a la convocatoria, en base a experiencias negativas anteriores y manifestaron no contar con información sobre el Plan.

“Desde el inicio del taller del eje socio/cultural hubo dificultades para trabajar sobre la temática específica porque los asistentes aprovecharon el espacio para expresar su descontento con la organización de esta experiencia y recordaron frustraciones pasadas: ‘Soy integrante de una junta comunal, esto ya nos pasó una vez, participamos y no nos devuelven la información. Cada vez que venimos nos encontramos con lo mismo’. Otro participante dice: ‘Hace años que los que participamos discutimos sobre lo mismo. Nosotros venimos, escuchamos a todos los funcionarios, escuchamos las explicaciones. Se nombra al Presupuesto Participativo y sólo queda en el librito’” (Registro de Observación en Pasaje Dardo Rocha. El asistente se refiere a las revistas del Plan de Desarrollo Local. 2002).

“La gente ya venía vapuleada de otras cosas, por ejemplo todo lo que fue el tema del presupuesto participativo, gente que había estado en ese momento y estaban como ‘¿y, qué pasó con esto?’. Ahora se los volvía a convocar para otra cosa, más amplia e integradora. Entonces hubo resistencias, planteos de ‘otra vez nos vienen a convocar y nunca sabemos el final’” (Entrevista a integrante 2 del equipo técnico. 2004).

De todas formas, esta incertidumbre no obstaculizó el desarrollo de los talleres y los asistentes identificaron dificultades y potencialidades de los barrios. En este punto es importante destacar que, a diferencia del PP, surgieron todo tipo de problemáticas: capacitación, educación, identidad, señalización, salud, alimentación, transporte, infraestructura, medioambiente, empleo, seguridad, asentamientos, producción y comercialización, servicios públicos y gestión local, descentralización presupuestaria para las delegaciones, mayor participación y control, etc.

En general, en los talleres (en los que participaban aproximadamente 40 personas) no surgieron desacuerdos entre los distintos grupos e instituciones. Sin embargo, el tema más conflictivo que atravesó casi todas las zonas fue el del transporte y en particular en la zona norte y en Tolosa el de la construcción de la estación ferroautomotor.

La participación a nivel cuantitativo fue interpretada de forma heterogénea. Para el Intendente fue un éxito: *“estamos muy satisfechos por la concurrencia, a la que llegamos al límite. No hay más vecinos interesados en participar del debate. No es necesario que miles y miles participen”* (Registro de observación. Pasaje Dardo Rocha. Discurso del realizado en la apertura de los talleres temáticos. 2002). Para los profesionales que trabajaron en los talleres la participación fue disímil y esto se vincula con la forma en que se convocó a los vecinos y el rol que tuvieron las delegaciones⁷³. Respecto a la participación de los funcionarios municipales, el coordinador del PE reconoció que no hubo un alto involucramiento por parte del gabinete municipal.

⁷³ *“Yo creo que hubo errores en la convocatoria, hubo lugares donde hubo buena participación y lugares donde no hubo casi ninguna participación. Hablo desde lo cuantitativo y cualitativo, fue bastante heterogéneo. En realidad tuvo bastante que ver el papel del delegado municipal, porque la convocatoria era por vía del delegado municipal. A nosotros nos parecía que esto sesgaba mucho la cuestión y efectivamente se comprobó que donde el delegado municipal no tenía peso, no tenía buena vinculación con la gente o no se comprometía la convocatoria fue efectivamente mala”* (Entrevista a integrante 2 del equipo técnico. 2004).

- **Ejecutabilidad del PE:** no existe información oficial sobre los resultados y en la opinión de la mayoría de los entrevistados (excepto para uno de los Coordinadores del PE) no se obtuvieron resultados concretos. Asimismo, hubo coincidencia en que no había una idea clara sobre el objetivo y relacionaron el lanzamiento del PE con una necesidad pre-electoral, de hacer “*algo visible*”, en el poco tiempo que había disponible. Así lo explica una integrante del Consejo General “*se utilizó como un factor electoral de ese momento. Era más una idea de reunir los elementos y poder decir que se tiene un Plan Estratégico*” (Entrevista a integrante del Consejo General. 2004).

Contrariamente, uno de los coordinadores sostuvo que el PE si funcionaba y que el gobierno local hacia un “*gran esfuerzo en generar programas y obras coincidentes con lo señalado en el Plan estratégico*” y señaló como ejemplo obras y proyectos del área salud (sin especificar cuáles). También reconoció que algunos proyectos se habían caído o no se habían desarrollado.

La publicación donde se describe el Plan Estratégico no menciona mediante qué acciones se concretarían los lineamientos estratégicos del Plan, sino que se enuncian como “La Plata”: ciudad región abierta al mundo; capital, puerta del MERCOSUR; capital ambiental del Sur; capital del conocimiento; ciudad educadora y saludable; ciudad solidaria; ciudad integrada; escenario de igualdad de oportunidades para todos sus habitantes; espacio de construcción de los valores humanos fundamentales y municipio participativo y descentralizado. Esta situación para Poggiese (2000b) es bastante habitual y la caracteriza como la de un “libro –plan”.

Las acciones correspondientes a cada eje estratégico aparecieron recién a inicios del 2005 en la página web del Municipio. No obstante, comparando esas acciones con las propuestas de los talleres barriales y temáticos del 2002 se pudo observar que algunas estaban ausentes, como por ejemplo: violencia familiar, educación sexual, deserción escolar, regulación de la ocupación de tierras, erradicación de basurales, etc. Entre las que sí se mencionaban en concordancia con lo trabajado en el momento del diseño eran: construcción de viviendas, obras hidráulicas, capacitación, programa contra la desnutrición, drogadicción, transporte, aunque tampoco se identificaba mediante qué acciones se las llevaría a cabo.

En conclusión, dada la información relevada a partir del abordaje de distintas fuentes, coincidimos con otros análisis realizados sobre este PE que sostienen: “se realizan talleres barriales, para darle al plan un carácter más participativo -con presencia muy reducida de vecinos- y temáticos, cuyos resultados finalmente no están considerados como estrategias del Plan. Ni las propuestas de mejoramiento barrial, ni las vinculadas a la producción que eran parte del ‘...diagnóstico acordado con las bases...’, están presentes ni forman parte de las Líneas Estratégicas del Plan, que terminan siendo, en gran medida, los ideales trazados por los

fundadores de La Plata como futuro deseable de la ciudad capital, a las que se les agrega, las estrategias planteadas en las Bases Estratégicas para el Desarrollo Sustentable de La Plata. Finalizado el Plan, son pocos los ciudadanos que tienen conocimiento de su existencia y se desconoce cuál ha sido su nivel de implementación, pues no ha habido un monitoreo sobre el grado de avance del mismo” (Plot, 2005: 181, 182).

* * *

Anteriormente remarcamos que para que una política gubernamental participativa pueda desarrollarse con éxito es necesario un fuerte compromiso y apoyo institucional y social (capítulo 2.6), es decir, de los actores estatales como de los no estatales. En el caso analizado, a nivel de la gestión no se percibió un verdadero compromiso político desde las distintas áreas de gobierno, esto se reflejó por ejemplo, en la escasa presencia y poca participación de los secretarios municipales en ambos procesos participativos. Asimismo, los técnicos del PP y del PE explicitaron que no había un proyecto institucional que los sustentara.

Otro tema a remarcar es que si bien hubo continuidad política de una misma gestión, no hubo continuidad entre el grupo de profesionales del PP 1998/9 y el PE, desaprovechando el aprendizaje generado de la primera experiencia, no sólo en cuanto a conocimientos técnicos sino también en cuanto al vínculo que generan estas prácticas con la comunidad. De esta manera, los actores entrevistados vinculados a la gestión municipal coincidieron en que no hubo cambios en el modelo de gestión, que no hubo intercambio con el equipo técnico que era contratado y que hubo dificultades para articular con las áreas estatales.

En síntesis creemos que la falta de continuidad de ambas experiencias dificulta la formación de capacidades en la gestión respecto de la temática. En efecto, el PP sólo se implementó durante un año y el PE se diseñó, pero no se mantuvo un equipo de trabajo, ni entre los técnicos, ni con la comunidad.

Por otra parte, al interior del gabinete municipal se percibió que el área de participación más activa fue la de Planeamiento (ligada al medio construido y a urbanismo). Esta tendencia se reflejó en un sentido similar en la conformación del equipo técnico. De este modo, en ambas políticas el perfil predominante (en cuanto a la cantidad de profesionales y en cuanto a su poder de decisión) fue el de los arquitectos.

Finalmente, respecto a la participación de la comunidad ésta se limitó a colaborar en el diagnóstico, sin continuidad más allá de los encuentros programados para tal fin, con una tendencia a que en las instancias participativas se planteen demandas y reclamos, necesidades vinculadas al tiempo “inmediato”. Por otra parte, el equipo que coordinó los talleres barriales y para la mayoría de los participantes de las instancias participativas manifestó que no hubo

concordancia entre los lineamientos finales que aparecen en la publicación 'Plan Estratégico La Plata 2010 y lo que se trabajó en los diferentes barrios y, ya hemos mencionado, la baja implementación del PP 1998/9. En este sentido, las instancias de consulta no se tradujeron en la toma de decisiones.

La falta de resultados y las discontinuidades deslegitiman los procesos de participación y generan desconfianza acerca de la verdadera voluntad política de implementar estas iniciativas, sensación que se traslada como antecedente al momento de evaluar la participación en nuevas instancias convocadas por la municipalidad y como veremos en los capítulos posteriores, en algunos participantes del PP 2008, harán mención a esta experiencia.

Capítulo 5. El Presupuesto Participativo de La Plata en el ciclo de la política pública

Luego de exponer los antecedentes, en este capítulo describimos el contexto particular en el que surgió el PP en la gestión de Bruera, cómo fue su ingreso a la agenda estatal, qué actores intervinieron y cuáles fueron los argumentos para impulsar esta política. A continuación detallamos el diseño del PP en los orígenes de la gestión, explicando cuáles fueron los cambios más importantes a lo largo de los seis años en los que se implementó, hasta llegar a su última edición en el período abordado (PP 2014) y, por último, se exponen los resultados identificados por los actores estatales y por los vecinos.

5.1. Contexto político en el que surge el PP

El PP 2008 se inicia con la llegada de un nuevo intendente, después de 16 años de una misma gestión. El triunfo en 2007 de Bruera, se debió tanto a una acumulación de fuerzas a su favor, como a un paulatino desgaste de la gestión de su oponente y antecesor, de la que formó parte hasta 2003. En efecto, Bruera fue concejal por el PJ entre 1997 hasta 2005 y, se enfrenta con el intendente Alak en 2003, cuando forma el Frente Renovador Platense que fue producto, según Arce (2010), de la confluencia de varias fuerzas menores pero cuyo líder y algunos de sus fundadores venían de una tradición peronista, que habían formado parte del gobierno de Alak. En el año 2003⁷⁴ esta nueva fuerza política se presentó a elecciones y tuvo por intención colocar a su líder Pablo Bruera como el sucesor de Alak⁷⁵.

En ese momento, se instala fuertemente una modalidad de campaña a partir de caminatas que lideraba el propio Bruera y la línea de atención gratuita “*Bruera te escucha*”, que recepcionaba reclamos que se intentaban resolver desde el Consejo Deliberante. Estas dos modalidades perduraron hasta la campaña del 2007⁷⁶, en la que Bruera logra ser electo con el 25,7% de los votos, con una diferencia de 7% con su rival Alak (que se presentaba a la cuarta reelección).

⁷⁴ En 2003 Bruera se presenta a las elecciones a través del Partido del Progreso Social y se posiciona como primera oposición en la ciudad (21,43% de los votos, con 3 concejales y 2 consejeros escolares) mientras que el alakismo logra renovar su cuarto mandato (32,25% de los votos, con 7 concejales y 3 consejeros escolares).

⁷⁵ Siguiendo a la autora, Bruera había acordado con Alak en los años 2000 la formación de un espacio propio, de cara a la transición de poder, debido a que el entonces intendente había prometido no presentarse más a elecciones, pero la relación se fue rompiendo tras distintas disputas dentro del PJ platense entre los grupos que pugnaban por otra reelección de Alak y los que querían que se postulara otro candidato.

⁷⁶ En la elección tanto Julio Alak, como su principal opositor, Pablo Bruera, obtuvieron el apoyo del Frente para la Victoria, a través de lo que se llamó “listas colectoras”, por medio de las cuales diferentes candidatos llevaban la boleta con el sello del partido gobernante a nivel nacional. De esta manera, en La Plata el gobierno nacional apoyó a 4 candidatos diferentes.

El nuevo intendente se propuso la consolidación de un armado político propio (militantes políticos, redes sociales en los barrios y la dirección del PJ platense) y aumentar la aceptación de la parte del electorado que no lo había elegido. En este marco implementa políticas “novedosas”, de alta visibilidad e impacto en la ciudad, entre las que se destacó el PP, pero también el reciclado de los residuos secos, la recuperación del espacio público con el mejoramiento de las plazas y ciertas deudas de la gestión anterior en materia de pavimentación, tránsito y cambios en el sistema de transporte. Asimismo, al inicio de su gestión continuó con algunas prácticas de la campaña política: la cercanía con el vecino a través del contacto “cara a cara”, las caminatas en los barrios y la línea telefónica para relevar reclamos (Arce y Pagani, 2009). En 2009, el hermano del intendente encabezó las listas legislativas del Frente para la Victoria (FpV) obteniendo 20,7% de los votos y se presentó paralelamente con el FRP que le permitió sumar casi 14 puntos más por fuera del kirchnerismo. En las elecciones del 2011, Bruera fue reelecto con el 45% de los votos. Pero en el año 2013 pierde parte del apoyo de la ciudadanía y es fuertemente cuestionado, tras la trágica inundación del mes de abril⁷⁷ y nuevamente con su hermano como candidato (esta vez a primer concejal por la lista del FpV), reunió el 17,3% de los votos, frente a la lista del Frente Renovador de Massa que alcanzó el 31,4%.

5.2. Ingreso a la agenda estatal

El PP se lanza formalmente a inicios de marzo del año 2008, a tres meses de la asunción del nuevo intendente, y representó la consolidación y continuidad de un estilo de hacer política que se había iniciado durante la campaña: el “contacto directo con el vecino”.

“Somos absolutamente concientes que llegamos al gobierno después de recorrer la ciudad, tocar timbre y discutir con los vecinos, después de plantear cuál era nuestro parecer sobre cómo gobernar la ciudad. Una vez que llegamos al gobierno, no teníamos que cambiar de metodología, sino buscar un instrumento para seguir con esa impronta, pero esta vez desde la gestión” (Entrevista al Director Ejecutivo del Presupuesto Participativo por Agencia de Noticias Realpolitik, 18/10/2009).

El intendente desde el inicio de la gestión posiciona al PP como un eje central en base a dos argumentos que se sostendrán a lo largo del tiempo: como una política para superar la crisis de la democracia representativa y como una nueva forma de gestionar la ciudad.

“El PP representa una nueva relación entre el municipio, las instituciones barriales y los ciudadanos (...) Una forma de superar la crisis de la democracia representativa formal (...) Se decide por los recursos desde abajo hacia arriba (...) Las obras no se van a decidir desde la Plaza Moreno sino desde las asambleas. Implica la construcción de un

⁷⁷ La inundación, que llegó a 1,8 metros en algunas zonas de la ciudad, dejó a miles de vecinos bajo el agua y ocasionó una polémica por la cantidad de muertos. En esta situación el intendente fue fuertemente criticado por un twitter con el que pretendió demostrar que desde un primer momento estuvo al frente de las tareas de asistencia, mientras en realidad estaba de vacaciones. Hecho por el cuál pidió disculpas posteriormente. Otra crítica de la ciudadanía fue la falta de acción coordinada en las primeras horas para atender a las víctimas.

nuevo proyecto de ciudad para fortalecer el vínculo entre el Estado y el pueblo y terminar con el clientelismo político (...)” (Registro de observación del acto de lanzamiento del PP en el Pasaje Dardo Rocha. Palabras del Intendente, 21/2/2008).

“La decisión de implementar esta iniciativa tiene que ver con poder pasar de una democracia representativa a una más directa, participativa, voluntaria y universal” (Registro de observación. Palabras del Intendente en Inauguración de proyectos en Melchor Romero, 5/11/2009).

Ambos argumentos aparecen en forma explícita en la normativa que regularía la implementación del PP, pues entre los considerandos del Decreto N° 254/08, se menciona en reiteradas oportunidades que se asocia al PP con la democracia participativa y se alude a que es un elemento “clave” para la “superación de la crisis que atravesamos la mayoría de los argentinos”. Asimismo, en la normativa se hace referencias del PP como herramienta de gestión, que se enmarca en las “reformas de segunda generación”, “enarbolado como bandera de la modernización que demanda el presente” y que permite a los ciudadanos involucrarse en “la toma de decisiones gubernamentales y en el control en la gestión de recursos”. También se presenta al PP como superadora de un vínculo clientelar con la ciudadanía y que cambia el criterio distributivo de los recursos. En este punto el intendente se refiere en distintas ocasiones, al igual que el resto de los funcionarios, de forma indirecta al intendente anterior, como un contradestinatario indirecto al que no se menciona explícitamente (García Negroni, 1988).

“... Se hace más transparente el ejercicio de la práctica política, descentralizando las decisiones a nivel local y rompiendo con el modelo de gobierno centralista y neoliberal que tiende naturalmente a la exclusión social y que gobernó tantos años en nuestra Ciudad” (Palabras del intendente, Diario El Día, 22/02/08. Esta frase integra un documento que elabora la Dirección Ejecutiva del PP en el Documento: “Guía para el presupuesto participativo”).

Entonces el PP se menciona como una nueva forma de vínculo con la ciudadanía, basada en la apertura en la toma de decisiones con un reconocimiento de las zonas de la periferia de la ciudad y opuesta al clientelismo y a la centralización que se asocia con la gestión anterior⁷⁸. La idea de la conformación de este vínculo con la ciudadanía se manifiesta en distintos discursos de funcionarios en los eventos asociados al PP (lanzamiento, asambleas, inauguración de obras) y en documentos y presentaciones institucionales: “Otro de los objetivos de la implementación del Presupuesto Participativo era el de acercar la gestión municipal a los vecinos” (Santana⁷⁹, 2009: 3).

⁷⁸ “Nos encontramos con una ciudad con una metodología muy centralista en la toma de decisiones. Se hacía desde tres o cuatro oficinas, y cuando vos tomás decisiones encerrado en una oficina lo que no hacés es tener contacto con la realidad (...) había un modelo muy centralizado de distribución, pero no sólo desde el punto de vista de la decisión de las obras a ejecutar. El punto más importante era que a los sectores más alejados de los cascos, de todas las delegaciones, el Estado frecuentemente no llegaba” (Entrevista al Director Ejecutivo del PP. 2008).

⁷⁹ Presentación del Director Ejecutivo del PP en un Congreso de Administración Pública en el año 2009.

En este marco el PP asume un rol de política “puente” ya que permitía llegar con ese “armado político propio” a los barrios.

“Es sumamente importante que en ésta Asamblea Popular, el coordinador, diga claramente que el nuevo gobierno municipal, abre la puerta a los vecinos para que estos presenten sus propias propuestas. Mostrando el cambio de modelo de gobierno que estamos implementando en la ciudad. Tenemos también que nombrar a los funcionarios municipales que se encuentren presentes” (Guía del Presupuesto Participativo, material de la capacitación, 2008: 2).

Este vínculo con los vecinos, según la lógica de los funcionarios entrevistados y de los documentos relevados, se demostraba con el contacto “cara a cara” con la “gente”, presentando una continuidad entre la forma de hacer campaña y de ejercer el gobierno, dando una imagen de que se “cumple” con las promesas realizadas. En este sentido, el equipo municipal critica la forma centralista de gobierno de los últimos 16 años “*el Intendente Pablo Bruera durante toda la campaña electoral prometió que esta no sería la impronta de su gobierno, sino que el mismo sería sumamente participativo de cara a los vecinos y junto a ellos*” (Santana, 2009: 4).

“En sí, el mismo discurso del intendente se basa en eso, en la participación, lo hizo caminando en su momento en la campaña y lo hizo en la misma gestión. Si vos te fijás, siempre preguntándole al vecino qué es lo que necesita, qué es lo que quiere y eso la verdad es que, eso, el PP refleja lo que es esta gestión en realidad” (Entrevista a empleada de Centro Comunal de la periferia de la ciudad. 2008).

Respecto de la mirada de los vecinos, en algunos casos se entiende que el PP (especialmente en el inicio de las primeras ediciones) fue una herramienta del intendente para diferenciarse de la gestión anterior, reconociendo un discurso en el que el PP incentiva la participación, mejora la democracia y la transparencia.

“Creo que intenta marcar una diferencia, una distancia con la anterior gestión. Creo que es una manera de abrir el juego, entre comillas, o abrir el juego, para que participe más gente. Obviamente que si el rédito es positivo, siempre va a sumar para una elección pero, no está mal eso, me parece bien. Creo que la necesidad es de diferenciarse con la gestión anterior que la gente, ha sido tan crítica no?... de Alak. Digamos, intenta mostrarse como lo opuesto. La no corrupción, la participación, la democracia” (Entrevista a vecina participante 1 de Gonnet. 2008).

Luego de varias ediciones del PP, la mirada del vecino comienza a ser más crítica y si bien los vecinos reconocen que es una herramienta “buena” o “positiva”, se admite una visión más instrumental del uso de esta política por parte del municipio, para “mostrar obra pública”, “llegar a los barrios”, “organizar los reclamos”.

“Los objetivos deben ser disímiles. Efectivamente debe haber una política pública a construir entre el Estado y la sociedad civil, este debe haber sido el inicio. Y supongo que debe hacer visible la obra pública, depositando el logro en la ciudadanía” (Entrevista a vecino participante de Gonnet. 2013).

5.3. Implementación

La implementación del PP se analiza a partir de un conjunto de variables propuestas en el en el capítulo 3 (algunas tomadas del trabajo de Ramella, 2013): formalización o institucionalización, diseño (instancias previstas de participación, organización territorial, criterios de relevancia de los proyectos, actores habilitados para participar), monto presupuestario (valor y criterios de asignación) y se agrega una dimensión no contemplada en el trabajo citado, que creemos fundamental para el análisis de la implementación de una política, las características del equipo a cargo del PP. En su mayor parte, estos criterios fueron cambiando a lo largo de las siete ediciones en las que se desarrolló el PP (entre 2008 y 2014), por lo que se expone su funcionamiento en dos momentos: sus orígenes en 2008 y el último PP abordado en la tesis. Asimismo, se explican cuáles fueron los cambios más importantes y los motivos que sustentaron estas modificaciones.

5.3.1. Primera edición: 2008

Durante la formulación del proyecto del PP algunos funcionarios de la municipalidad estudiaron distintas experiencias como las de Montevideo, Morón y Rosario y recibieron la visita de quienes lo implementaron en Porto Alegre. De todas maneras, destacaron que más allá de tomar estos antecedentes se intentó darle una impronta propia y adecuada al contexto local.

El plan original era iniciar el PP a fines de febrero y principios de marzo, pero la fecha debió retrasarse hasta abril debido a que a fines de febrero grandes zonas de la ciudad se inundaron.

- **Formalización e institucionalización:** el PP se aprobó por el Decreto N° 254/08 y se reglamentó su funcionamiento por el Decreto N° 343/08⁸⁰. Durante el primer año el PP se llevó a cabo tal como se establecía en esta normativa: las asambleas (se definen como “asambleas Populares”), el cronograma y horario de las mismas se publicaban con una antelación de 72 horas y el quórum para iniciarlas debía ser de al menos 20 personas o entidades que pertenezcan a la zona determinada.

La coordinación del PP estuvo a cargo de la Dirección del Presupuesto Participativo, que en principio tenía una dependencia funcional y política con Jefatura de Gabinete, que estaba liderada por militantes del Movimiento Evita, sector político que componía el FRP. Incluso las cooperativas de este Movimiento llevaron a cabo algunas de las obras urbanas que quedaron

⁸⁰ Establece el modo de funcionamiento de las asambleas; las sesiones en particular; las tareas del coordinador, secretario, facilitador, secretario de actas; la presentación y redacción de los proyectos; los criterios para asignar recursos, entre otros.

seleccionadas en el PP. Esta área tenía como funciones y misiones la organización de las asambleas y el sistema de votación; capacitar a coordinadores, facilitadores, redactores de actas y secretario de asistencia de las asambleas; sistematizar las propuestas de los vecinos; realizar el seguimiento de la ejecución de los proyectos ganadores, entre otros⁸¹.

- **Diseño del PP:** el PP se organizó en dos instancias de participación: las asambleas y la elección vecinal, que según Ramella (2013) denomina como “deliberativa y electiva”. Para la realización de las asambleas la ciudad se dividió en 35 zonas⁸² que contaban con un monto específico para la ejecución de los proyectos (que se realizaban al año siguiente). Las asambleas se desarrollaban a partir de cuatro sesiones entre los meses de abril y junio (ver Anexo 5).

Para el Director del PP, la experiencia platense intentó distinguirse de otras que se implementaban en Argentina, como las de Rosario y Morón, principalmente porque profundizaba el modelo territorial descentralizado.

“Nosotros en La Plata le pusimos una impronta diferente. Los puntos centrales eran, primero, generar una nueva división territorial de la ciudad, por eso la redividimos en muchísimas más zonas que en el resto del país, permitiendo de esta manera la cercanía y fundamentalmente la llegada de recursos” (Entrevista realizada por la Agencia de Noticias Realpolitik, 18/10/2009).

En numerosos relatos se hace referencia a que la división en zonas se realizó intentando respetar la idiosincrasia de cada una de las localidades y dividiendo muchas de ellas para que el vecino esté “*lo más cerca posible*” de los lugares físicos donde se desarrollaban las asambleas. De este modo se parte de la hipótesis de que “*la cercanía permite que mayor cantidad de gente participe*” (Entrevista al Director Ejecutivo del Presupuesto Participativo por Agencia Nova. 28/11/2010).

El ciclo de asambleas populares se organizaba de la siguiente manera: se iniciaba con una primera sesión (simultáneas en las 35 zonas) donde se presentaba a los vecinos la metodología de funcionamiento del PP (días, horarios, rol de los asistentes, tipos de proyectos que podían presentarse, cronograma, criterios para el debate, forma de votación de los proyectos y la

⁸¹ Otras acciones eran: participar en la implementación del procedimiento de constitución de las asambleas; establecer las relaciones con las instancias municipales, provinciales y nacionales de las iniciativas que surjan de las Asambleas Populares del PP; proponer las modificaciones que resulten necesarias en la reglamentación del funcionamiento de las etapas del proceso del PP; proponer el sistema de votación en las distintas etapas del proceso del PP; organizar el sistema administrativo; representar al PP de la ciudad de La Plata en las distintas instancias ya sean municipales, provinciales, nacionales, internacionales o académicas; coordinar con el Departamento Ejecutivo el porcentaje del presupuesto destinado al PP.

⁸² De las cuales 31 se ubicaban en los Centros Comunales: San Carlos I; San Carlos II; San Carlos III; Altos de San Lorenzo I, Altos de San Lorenzo II; Lisandro Olmos I, Lisandro Olmos II; Subdelegación Ángel Etcheverry; Villa Elisa I; Villa Elisa II; Arturo Seguí; El Peligro; Melchor Romero I; Melchor Romero II; Abasto; City Bell I; City Bell II; Gonnet I; Gonnet II; Hernández; Gorina; Tolosa I; Tolosa II; Tolosa III; Ringuet; Los Hornos I; Los Hornos II; Los Hornos III; Villa Elvira I; Villa Elvira II; Villa Elvira III, Casco I, Casco II, Casco III, Casco IV (la división por Centro Comunal en Anexo 3). Las 4 asambleas restantes en el casco urbano.

ejecución de las obras). Durante la segunda y tercera sesión, los vecinos debatían sobre proyectos e ideas (que podían ser presentados de manera individual o grupal) que se volcaban en una planilla. Los límites para la presentación de los proyectos eran: ser de competencia municipal y no superar el monto presupuestario asignado a cada zona. Desde la Dirección del PP se remitían los proyectos a las áreas del gobierno municipal con competencia al respecto y se analizaba su viabilidad técnica y económica, cuyos resultados eran comunicados en la tercera asamblea (e incluso en la cuarta). En la última sesión, entre todas las propuestas se votaban los proyectos definitivos mediante un sistema que establecía que cada uno de los vecinos votase tres proyectos, con distinta prioridad: al primero seleccionado se le otorgaba tres puntos, al segundo dos y al tercero uno. Estos proyectos se ordenaban de acuerdo a la cantidad de votos obtenidos y las 20 propuestas más votadas en la asamblea pasaban a la instancia de la votación popular. Finalmente, se realizaba esta elección vecinal, denominada Muestras Populares, que era la segunda instancia de participación luego del ciclo de asambleas y duraba dos semanas.

Para ejemplificar el funcionamiento se describirán los pasos en una asamblea del Casco (Registro de observación, 2008 y material documental obtenido en la municipalidad):

“En la primera asamblea (principios de abril) se presentó la metodología del PP y se anunció que en la segunda y tercera sesión los vecinos presentarían los proyectos. En éstas dos asambleas se presentaron 46 proyectos, pero luego del análisis de viabilidad que realizó el municipio sólo 24 podían pasar a la etapa de votación (que sería en la cuarta sesión).

Para el análisis de viabilidad técnica, según la información a la que se tuvo acceso, los proyectos se ordenaban en un documento con formato Excel (tal como se expone a continuación⁸³), con un número de ingreso, la ubicación del proyecto, los datos de la persona solicitante, el funcionario al que sería remitido o el área y el presupuesto de la obra (en este ítem se indicaba el monto, si excedía el asignado, si no era presupuestable porque no era competencia municipal, si se iniciaba una gestión o si era un reclamo).

Área	Nº DE PROYECTO	AREA DEL PROYECTO Y DESCRIPCION	Presupuesto de la obra
<i>a Pérez</i>	<i>1</i>	<i>Perdida de agua en la calle 115 e/ 32 y 33. Solicitante:</i>	<i>no presupuestable</i>
<i>A Pérez y a Inclusión</i>	<i>171</i>	<i>Veredas de hormigón alrededor de plazoleta y calles. Ubicación: plazoleta y calle 41 y la vía Solicitante:</i>	<i>\$ 30.000</i>
<i>García</i>	<i>176</i>	<i>Nivelación de avenida. Ubicación: avenida 32 / 8 y 9</i>	<i>fuera del presupuesto</i>

⁸³ Se presenta extracto del documento original. Los apellidos expuestos son ficticios ya que en el documento de trabajo de la municipalidad figuraban los correspondientes a los Directores de distintas áreas del municipio (Hidráulica, Infraestructura, Transporte).

		<i>Solicitante: ...</i>	
<i>A Control Urbano</i>		<i>Parquización y limpieza, desratización. Ubicación: boulevard 83 de 32 a 38 - 120 de 32 a 41 Solicitante:</i>	<i>Gestión Iniciada</i>
<i>González</i>	<i>84</i>	<i>Colocación de semáforos.- Ubicación: 117 y boulevard 83 - 32 y 117 - 2 esq 33 - 117 y diág 74 - 116 y diág 74 - 120 y 36 - 120 y 37 - 120 y 39 - 120 y 40 - cruce de calles un semáforo en las 2 puntas de la Plaza y otro en la Plaza 1 y 38 Revisar los semáforos peatonales en diág. 80 desde 38 a 34. Solicitante:</i>	<i>\$72.000 c/u</i>

En la última sesión (mediados de mayo), se votaron los siguientes 18 proyectos:

- *Dársena para ascenso y descenso de pasajeros 1 e/ 38 y 39.*
- *Veredas parque Spegazzini.*
- *Badén en 38 y 115.*
- *Talleres, cursos en Club Ateneo Popular.*
- *Estudio hidráulico en todo el barrio Hipódromo.*
- *Semáforo 12 y 32 y 8 y 32.*
- *Semáforo Boulevard 83 y 117.*
- *Equipamiento consultorio para atención de Psicológica Club Ateneo Popular.*
- *Veredas en plazoleta en 41 y la vía.*
- *Parquización zona Hospital Rossi.*
- *Semáforo 1 y 38.*
- *Estudio hídrico en calle 41 y 120.*
- *Reforestación en calle 38 de 1 a 122.*
- *Rotonda en calle 35 y 120.*
- *Semáforos varios (sólo 2).*
- *Refugios en calle 1 y 41 a 1 y 32.*
- *Juegos para niños calle 41 e/ 120 y diagonal 115.*
- *Iluminación de plaza calle 1 y 38.*

Finalmente, el proyecto seleccionado en la elección vecinal (29 y 30 de junio) fue el de semáforos en boulevard 83 y calle 117 y el de 532 y 117”.

Si bien las asambleas tenían un funcionamiento determinado en los Decretos antes mencionados, durante el desarrollo de las mismas el Director del PP explicaba que estas eran “soberanas”. Es decir, que los vecinos podían reformar la reglamentación por mayoría. Para realizar modificaciones era necesario que todos los vecinos con derecho a votar estén de acuerdo. De las asambleas podían participar los vecinos mayores de 16 años y estaban habilitados a votar en la última sesión “*aquellos vecinos e Instituciones que hayan participado de todas las Asambleas Populares de la zona*” (art. 19 del Decreto 343/08). Sin embargo, según pudimos observar en las asambleas de ese primer año, el porcentaje de la asistencia requerida para votar se redujo a la presencia de dos de las tres asambleas anteriores. Otro actor habilitado para

participar en las asambleas y los debates, eran los Secretarios del Departamento Ejecutivo (art. 4 del Decreto N° 343/08). Algunos estuvieron presentes junto a otros funcionarios de menor jerarquía.

De la elección vecinal podían participar los vecinos mayores de 18 años incorporados al último padrón electoral. El lema de estas Muestras Populares fue *“La Plata ciudad de todos; vos propones, vos decidís”*.

Asimismo, en esta primera edición del PP se creó una Junta Electoral que estuvo compuesta por: 3 miembros del Departamento Ejecutivo, 5 del Concejo Deliberante y uno de la UNLP. Para la votación se utilizaron nuevas herramientas tecnológicas como el sistema wapp para la transferencia de datos de electores y, en algunas de las zonas de la ciudad, el voto electrónico, cuyas urnas fueron confeccionadas por la UTN. De este proceso también participó la Asociación Civil Misión Futuro. La votación se llevó a cabo instalando un centro de cómputos informatizado y con vinculación con los 35 centros de votación (posibilitaba que los vecinos pudiesen votar únicamente un proyecto). El objetivo fue transparentar el proceso y demostrar una gestión que incorporaba nuevas tecnologías de la información y comunicación. Esta votación tuvo amplia cobertura en los medios locales y fue presentada como experiencia “innovadora” en distintos ámbitos de la administración pública (por ejemplo, obtuvo reconocimiento en el Senado de la Nación y se brindó una charla en el Senado de la Provincia).

Finalmente, se anunciaban los proyectos ganadores. En 2008 el acto se realizó en el salón Dorado de la Municipalidad, con la asistencia de vecinos y funcionarios (intendente, secretarios, concejales, directores y delegados municipales). Estaban presentes varias instituciones, como una murga de una biblioteca popular de la periferia de la ciudad y un grupo de bomberos que había presentado un proyecto. Los resultados se anunciaban para cada zona, señalando el proyecto más votado, según la cantidad de votos obtenidos.

- **Monto:** el presupuesto asignado fue el 2% del presupuesto general del municipio, que implicó una partida de \$ 6.500.000. Este monto presupuestario se dividió para las 35 asambleas, de acuerdo a la cantidad de población, a excepción del casco urbano (que se le asignó un monto fijo para cada una de sus 4 zonas) ya que el mismo contaba con todos los servicios (Santana, 2009). Los Centros Comunes (CC) con más de 40.000 habitantes se subdividieron en tres asambleas y los de más de 15.000, en dos y los más pequeños tenían una asamblea.

Los recursos del PP se asignaban a los proyectos siguiendo el orden de la votación vecinal. Si luego de asignar los recursos a la propuesta más votada quedaba dinero disponible para otras, se incluía la segunda propuesta y así sucesivamente hasta utilizar el monto total.

- **Equipo para el funcionamiento del PP:** el personal de la Dirección de PP estaba compuesto por 3 personas (algunos profesionales y otros con estudios secundarios completos) que tenían como función organizar la diagramación de las asambleas, mantener comunicación con los coordinadores, enviar los proyectos a las áreas del municipio y, posteriormente, realizar la parte administrativa del seguimiento de los proyectos ganadores para su implementación. Esta Dirección trabajaba en conjunto con otras áreas de la gestión local que debían analizar la evaluación técnica de los proyectos. Si bien el PP dependía de un área específica, el Intendente había solicitado que al menos dos funcionarios estuviesen presentes en cada asamblea (sobre el rol de los funcionarios y la trama de relaciones entre estos actores con otros se expone en el capítulo 6).

Para la implementación del PP se contempló la participación de militantes y referentes barriales que cumplían diferentes roles en forma ad honorem: coordinador, facilitador, secretario y acreditador (el perfil de los coordinadores se retoma en el apartado 6.1).

- Respecto del rol del **coordinador**, sus tareas eran: determinar los asuntos a ser debatidos; dirigir el debate y/o formar parte del mismo y solicitar informes que ésta estime conveniente respecto de las cuestiones de su competencia (Decreto N° 254/08). Según explicó el Director del PP, el coordinador fue el encargado de “*dar la palabra a los vecinos*”.
- El **secretario de actas**, dependían del coordinador de la asamblea y era su asistente permanente y, junto a éste, anotaba el orden en que debía darse la palabra, previa solicitud de un vecino. Asimismo, registraba en el libro de actas el nombre de los vecinos e instituciones presentes, lugar de la reunión, fecha y hora de apertura, comunicaciones y proyectos presentados (art. 11 del Decreto N° 343/08).
- Por su parte, los **facilitadores** tenían la misma función que el coordinador y en el caso en que la asamblea fuera muy concurrida estaba previsto que se desdoblara en distintas comisiones. En los pocos casos en los que hubo que dividir el debate en comisiones, antes de finalizar la sesión de la asamblea, se juntaban en el mismo espacio físico y el coordinador comentaba las conclusiones o las propuestas de cada una de estas.
- También estaban los **acreditadores** que debían sistematizar correctamente los datos de los participantes.

Según el reglamento de funcionamiento del PP el coordinador de asamblea, con la ayuda del secretario de actas y los facilitadores, eran los encargados de redactar los proyectos y sus fundamentos y, si era requerido, el Departamento Ejecutivo debería brindar información pertinente. Sin embargo, muchos proyectos fueron redactados por los mismos vecinos.

Los coordinadores, secretarios, facilitadores y acreditadores realizaron algunas jornadas de capacitación, según estaba previsto en el Decreto de creación del PP. La capacitación⁸⁴ se desarrolló en dos jornadas en marzo y abril, los días sábados en el salón Dorado de la municipalidad, a fin de *“generar una red organizativa y la consolidación de un equipo que haga viable la implementación del PP”* (Documento de Trabajo de la Dir. de Vinculación con Políticas Públicas y Capacitación, Municipalidad de La Plata, 31/03/2008). El temario de las jornadas estaba dirigido a repasar el proceso de trabajo en cada asamblea y en el ciclo total de asambleas (para acordar un “itinerario” de una asamblea: inicio, desarrollo, cierre), plantear dudas y preguntas, presentar algunas estrategias y herramientas para la coordinación de las asambleas, establecer roles de cada actor y elaboración de un esquema/guía con criterios comunes para el desarrollo de las mismas y recomendaciones para el manejo de momentos *“críticos”*. El área a cargo del PP repartió entre los asistentes una “Guía del Presupuesto Participativo” donde explicaba qué era el PP, qué era una asamblea, cuál era la metodología de trabajo (especificando objetivos de cada sesión) y las funciones de los distintos roles: coordinador, secretario y facilitador. A partir de los encuentros se identificaron las fortalezas y debilidades de este proceso y se presentaron propuestas para revertir las debilidades.⁸⁵

La jornada de capacitación estuvo coordinada por el Director del PP, que respondía las consultas y preguntas, y por una asesora del intendente que era la encargada de explicar el procedimiento de las asambleas. También se sumó el hermano del intendente, Gabriel Bruera, que hasta entonces no ocupaba ningún cargo específico en la municipalidad (más tarde sería diputado provincial y luego concejal). Los participantes trabajaron en talleres, extendiendo la duración prevista y manifestaron estar conformes con la jornada de capacitación. Desde el plano simbólico se conformaba una mística alrededor del PP, como proceso construido entre distintos actores políticos y sociales. En posteriores encuentros se abordaron problemáticas concretas que se identificaron en las primeras sesiones de las asambleas (que serán retomadas en el siguiente capítulo).

⁸⁴ Los objetivos establecidos para las jornadas de capacitación, según ese Documento eran: fortalecer el rol de los coordinadores de las asambleas para favorecer su óptimo funcionamiento en el marco de los objetivos del PP, generar un espacio de reflexión y análisis sobre el proceso de desarrollo de las asambleas y elaborar y planificar participativamente un esquema de trabajo para la coordinación de las asambleas.

⁸⁵ *“Se acordó que en el inicio de la asamblea se explicaría el rol de cada actor, los objetivos del PP y las reglas del debate (mecanismo para tomar la palabra, cuanto tiempo, etc.), el procedimiento sobre la votación, proyectos que quedarían dentro del PP y los que pasarían al Presupuesto General. En estas instancias se aconsejaba proponer límite de tiempo para cada exposición para que puedan participar todos y mediar de la mejor forma entre opiniones antagónicas para sostener el equilibrio de las reuniones. Asimismo, en estos encuentros se resaltaron algunas consignas para el trabajo de la asamblea: la importancia de escucharse entre todos, de valorar todas las intervenciones, de motivar a que todos participen (especialmente a los vecinos que no pertenecen a instituciones), de facilitar que la queja se convierta en proyecto, de habilitar el espacio para que todos se vean, etc. Una de las mayores dudas de los asistentes a la capacitación fue acerca de cómo se llevaría a cabo el debate y se acuerda que sería levantando la mano y anotando el orden de los que hablarían. Para el momento de cierre se indica la puesta en común y el repaso de logros alcanzados”* (Registro de observaciones de las jornadas de capacitación. 2008).

5.3.2. Cambios en la metodología del PP

A partir de la segunda parte del 2008, ocurrieron cambios en la conducción del PP y en las formas de llevarlo a cabo.

- **Formalización e institucionalización:** si bien no se dicta nueva normativa el funcionamiento reglado por el Decreto N° 343/08 se deja de implementar debido a que la organización de las asambleas del PP pasa a manos de un sector del entonces socialismo platense (que pasó a integrar el FRP) a partir de la conformación del Consejo de Presupuesto Participativo; aunque la ejecución y coordinación de obras quedó a cargo del que hasta ese momento era Director del PP, área que pasa a denominarse Dirección Ejecutiva del PP. De esta forma, a partir de la segunda edición el PP este estuvo organizado en dos áreas de competencias específicas con dependencia directa de la Intendencia.

En la Dirección Ejecutiva del PP, hasta inicios de 2012, se mantuvo el Director que tuvo el rol de iniciar esta política, hasta que dejó el municipio para cumplir otro cargo de mayor jerarquía en la administración pública provincial y, en su reemplazo, asume un ex delegado del Centro Comunal Etcheverry que se desempeñó hasta el 2013⁸⁶. Por su parte, el Consejo de Presupuesto Participativo está precedido por un Secretario (que se mantiene en funciones hasta el período comprendido en la tesis). El Consejo tiene la responsabilidad de organizar el ciclo de asambleas, el estudio de viabilidad de los proyectos presentados en ellas y la consulta popular.

La razón de este cambio en la estructura del PP no es interpretada de la misma forma por los diferentes actores. Específicamente las lecturas realizadas son distintas al interior del propio municipio. Quien implementó el PP en la primera parte del año 2008 explica que desde el inicio estaba previsto que el socialismo se haga cargo de esta política y que incluso la designación de quién ocuparía el cargo de Secretario del Consejo del PP estuvo antes que la de él. El entonces Director del PP relata que propuso al Intendente un proyecto que gustó más y que le permitieron organizar la primera experiencia a principios de 2008. Otros funcionarios explicaron que el Intendente en su primer año de gestión quería sumar fuerzas políticas y de esta forma incorpora al partido socialista, que había disputado la intendencia teniendo como candidato al que sería el Secretario del Consejo del PP. Otros remarcaban que este sector del socialismo otorgaba mayor transparencia a la gestión. También se hace hincapié en un compromiso político de Bruera con el partido que le habían prestado el “sello” para presentarse a elecciones en 2003⁸⁷ y que venía

⁸⁶ A inicios del 2014 la Dirección Ejecutiva se transforma en una Secretaría Municipal y queda a cargo de un funcionario que se desempeñaba como Director en el área de Obras Públicas.

⁸⁷ El Partido del Progreso Social que le brinda el “sello” a Bruera para participar de las elecciones del 2003 era de matriz socialista y fue fundado en 1996 (como una escisión del Partido Socialista Popular de Santa Fe). El grupo que conformaba este sector en La Plata, abandonó el socialismo y en la actualidad forma parte del Frente de Participación Popular, que muestra un fuerte compromiso político con el Frente para la Victoria.

solicitando hacerse cargo de esta política. Por su parte, quien asume como Secretario del Consejo aclara que él venía trabajando el tema de la democracia participativa tanto a nivel político como en el ámbito académico y que fue el intendente quién lo convocó. En este marco, el funcionario relata: *“Pablo me convocó para que comenzara a dirigir el Presupuesto Participativo”* y define al PP como un instrumento político de “inclusión política, entendida como el acceso amplio y activo de personas al diseño de las políticas de Estado que se promuevan como participativas, en cualquiera de sus etapas” (Sortino, 2012: 11).

Mientras que Bruera, en algunas declaraciones públicas en distintos eventos (como por ejemplo el cierre del PP 2008 y la inauguración de obras), justifica que este sector del socialismo contaba con experiencia en la implementación de esta herramienta en otras ciudades.

En lo que respecta al funcionamiento y organización del PP en las asambleas hubo modificaciones y la normativa que rigió en la primera edición queda en desuso y no fue reemplazada por otra, sino que el diseño se fue cambiando sobre la marcha. Así lo manifiesta el Secretario del Consejo del PP en una de las presentaciones de la experiencia:

“Cabe dejar en claro que el Presupuesto Participativo en La Plata se trabaja de manera bastante informal, ya que no hay ninguna obligación jurídica de hacerlo (más aún: el Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires lo desconoce). Es por ello que no se ha pensado en promover una Ordenanza. Sólo hay un decreto del año 2008 que ya ha quedado en desuso, pues el programa es muy dinámico y se modifica anualmente” (Sortino, 2012: 5).

En el año 2012 se convocó un Foro Consultivo del PP, con el objetivo de lograr una auto reglamentación (que se denomina “Reglamento Participado”). Los miembros del Foro fueron elegidos en las asambleas del año anterior y realizaron esta tarea de manera ad honorem (se denominan “foristas” y se reunieron en tres jornadas para elaborar el proyecto de reglamento). Además, tenían la función de fiscalizar la consulta popular y controlar la ejecución de los proyectos elegidos de ese año. Respecto de la elaboración del reglamento los foristas entrevistados destacaron la participación aunque coincidieron en señalar que gran parte de ese documento que se aprobó ya estaba escrito.

“Fue consensuado digamos más que generado por los vecinos. En algunas cositas pudimos meter algún bocado, pero vino armado, y bien digamos. Yo no tengo nada de reprochar ahí. Estuvo bien eso. Fueron de todas las asambleas. En el reglamento debe ser donde más representación se generó, porque estaban todos los barrios” (Entrevista a vecinos participante de Olmos e integrante del Foro. 2013).

“Eso empezó el año pasado (refiriéndose al Foro para elaborar el Reglamento y por el año 2012). Hicimos uno en el 2009, al finalizar el 2009 hicimos uno que fue más que nada informal para ver lo que pasaba. Allí surgió un reglamento también que no fue escrito ni nada por el estilo, pero que fue el borrador del reglamento que presentamos en el Foro del año pasado. Y... la verdad que se modificó cinco o seis puntos solamente de todo lo que había. No hubo mucha modificación de lo que veníamos haciendo. Las

modificaciones son más que nada aclaratorias porque iban a estar por escrito, lo otro era más oral que otra cosa...” (Secretario del Consejo del PP. 2013).

El funcionario del Consejo destaca que este es el primer reglamento participado que se hace en Argentina y que tiene la validez política de haber sido consensuado en asambleas vecinales.

- Diseño del PP: las instancias de participación (asambleas y elección popular) se han mantenido a lo largo de los años (en el año 2010 se llegó a un máximo de subdividir el presupuesto en 43 zonas). Sin embargo, se fueron introduciendo cambios en las sucesivas ediciones, incluso algunas no se sostuvieron en el tiempo. A continuación se detallan las modificaciones más sustantivas:

- En la segunda edición del PP se otorgó a cada asamblea la facultad de elegir en forma directa uno o más proyectos cuyo costo no supere el 30% del presupuesto asignado, ello sin necesidad de enviarlos a consulta popular. En un folleto elaborado por el Municipio se aclara al respecto: *“Lo que hace el gobierno municipal a través del Presupuesto Participativo es permitir que una parte de esa capacidad sea ejercida directamente por los vecinos, para que resuelvan qué es lo que quieren en sus barrios, sin intermediación alguna”* (Presupuesto Participativo. Manual de uso). Según el Secretario del Consejo este mecanismo se utilizó en 29 asambleas, y algunas no lo hicieron ya que recortaba el presupuesto para proyectos más ambiciosos. Pero, además, comenta que se presentó la dificultad de que los proyectos elegidos no contaban con legitimidad social, dado que las asambleas no eran representativas *“ya que nadie elegía a los asambleístas para que actúen en nombre de nadie”*, razón por la cual en la edición siguiente este método no volvió a utilizarse.

- En las asambleas el rol de coordinador y facilitador deja de ser asumido por militantes y referentes barriales y es ejercido por los mismos integrantes del Consejo del PP. En el caso de los secretarios de actas, algunos vecinos podían participar si se proponían para esa función. Este cambio implica el corrimiento de unos actores que cumplieron un importante rol en 2008 y en su lugar cobra visibilidad el equipo del Consejo (cuestión que se profundiza en el apartado 6.4).

- Un tema que asumió diversas modalidades durante estos años fue el de cómo se introducía el control en la ejecución de los proyectos. Durante el PP 2009, en la última asamblea se elegían 2 consejeros para el monitoreo de la ejecución de las obras. En el 2011 esta modalidad se cambia y se establece que todo autor de un proyecto podía fiscalizar la elección y realizar el seguimiento de las obras y, en 2012, se agrega que también pueden cumplir esta función los miembros del Foro, que sólo duró ese año.

La transparencia en el proceso participativo fue una preocupación central por parte del nuevo equipo a cargo de organizar el ciclo de asambleas y al que se hace referencia en reiteradas oportunidades, por ejemplo cuando se explica el tema de la votación.

“El coordinador aclaró que, si bien todos los vecinos pueden votar, el padrón de las votaciones es un padrón online, por lo cual es posible votar sólo una vez. Esto lo dice, explica, en razón de que en otras oportunidades se movilizaron vecinos a votar en diferentes lugares más de una vez” (Registro de observación. Asamblea de Villa Elvira. 2013).

- El uso de nuevas tecnologías tuvo sus idas y vueltas. El voto electrónico se dejó de utilizar, según el Secretario del Consejo, porque requería de mucha complejidad en la logística y un presupuesto elevado para su aplicación. Asimismo, durante los primeros años se implementó el voto vía mensaje de texto (el voto por sms permitió mayor cantidad de votantes – 10% más que la última votación- y llegó a representar el 42,3% de los votos obtenidos en el PP 2010). Esta posibilidad tampoco tuvo continuidad porque trajo problemas con la “transparencia” del proceso, ya que se detectó que de un mismo celular se votaba varias veces. Esta explicación se brindó a los asistentes en varias asambleas ya que los vecinos preguntaban por este mecanismo de votación.

“Un vecino pregunta por el voto vía celular. El coordinador responde que no se hace más, porque había fraude y explica que se llamaba de un celular y votan varios DNI y cuenta que había varios punteros juntando gente para votar y que desde un celular votaron 50 personas” (Registro de observación. Gonnet, 5ta asamblea. 2009).

- Durante el 2009 se desarrolló el “Cabildo Abierto de los Pibes” que fue organizado por el Consejo del PP, junto a la Secretaría de Derechos Humanos y la Dirección de Niñez y Adolescencia del municipio. El objetivo fue que adolescentes de entre 15 y 16 años presenten proyectos vinculados a la defensa de sus derechos, que luego serían ejecutados por la gestión municipal. Del Cabildo Abierto participaron 150 alumnos de 22 escuelas públicas secundarias de todas las localidades del municipio y se trabajó en la materia de formación ciudadana. La experiencia constó de jornadas en las escuelas en las que se explicaban diversas herramientas de gestión pública participativa. Además, se abordaron problemáticas como la prevención de las adicciones, la salud reproductiva y los derechos humanos. De este espacio surgió la propuesta de crear Foros de Participación Juvenil, que actuaran como centros de contención. El proyecto fue presentado por el Secretario del Consejo del PP, en su ejercicio de concejal suplente, pero no fue aprobado. En una charla brindada por el Secretario explica que debido a esta razón *“El Cabildo no volvió a realizarse, ya que el proyecto no se cumplió por que se consideró que era muy costoso implementarlo”* (Registro de observación en Presentación de la propuesta Gobierno Participado, 14/4/2014).

- Si bien el momento del año en el que se realiza el PP siempre se mantuvo en la segunda parte del año, ya que se iniciarían con parte de los proyectos ejecutados del año anterior, hubo

modificación respecto a la cantidad de sesiones por asamblea. En principio fueron 4 por asamblea, luego 5, en algunas se disminuyó a 3 y se estableció que en los años electorales comiencen después de las elecciones de octubre, desarrollándose 2 sesiones. En el último ciclo del PP analizado, durante el año 2013, el inicio de las asambleas se postergó más de lo habitual. Hubo dos hechos concretos que pusieron en duda la continuidad del PP (la inundación del 2 de abril y los resultados electorales adversos al oficialismo local⁸⁸) y hasta último momento no hubo información de su funcionamiento. Finalmente, el PP se implementó a fines de noviembre, de una forma resumida tanto en cantidad de zonas⁸⁹ y de encuentros, ya que sólo hubo una sesión en cada una de las 30 asambleas, modificando la forma tradicional de trabajo del PP consolidado a lo largo de los años y la difusión fue acotada, ya que no hubo publicidad más allá de algunos anuncios en diarios locales.

- El evento donde se anunciaban los proyectos ganadores fue perdiendo visibilidad. En el 2008 el mismo fue en el salón Dorado de la Municipalidad, con la asistencia de alrededor de 400 personas entre funcionarios, y vecinos que habían presentado proyectos. Las propuestas eran más de 400, por lo que había gran expectativa. Los resultados finalmente se fueron enunciando para cada zona y los presentes que apoyaban cada iniciativa festejaban la cantidad de votos obtenidos (con murgas, papeles, afiches, etc.). En el PP 2014 el escenario fue completamente distinto: el lugar físico elegido para el cierre fue el Centro Cultural Islas Malvinas (en un salón con bastante menor capacidad y que no está ubicado en el Palacio Municipal), con menor concurrencia (50 personas aproximadamente) que en su mayoría estaban ligadas a los CC. El intendente no estaba presente, ni los funcionarios municipales. El acto fue presidido por el concejal hermano del intendente y por una diputada provincial que suele concurrir a las asambleas. Acompañaron en el escenario el Secretario del Consejo del PP y el Director Ejecutivo del PP. El Secretario del Consejo leyó los proyectos ganadores y la cantidad de votos de cada uno. No hubo festejos por parte de los pocos vecinos presentes. En este marco el PP fue presentado casi como un acto “heroico”.

“Después de haber vivido una tragedia (se refiere a la inundación de abril) haber podido estar hoy con las demandas de los vecinos y hacer el presupuesto es destacable. La organización fue muy pocas veces vista (...) destaco el coraje que tuvo este gobierno de hacer el presupuesto tras el 27 de octubre (se refiere al resultado de las elecciones)” (Registro de observación en acto de anunciación de proyectos ganadores. Discurso de Gabriel Bruera, 8/12/2013).

⁸⁸ De las doce bancas del Concejo que se renovaban en la elección, el massista Frente Renovador se quedó con cinco (31,4% de los votos), mientras que el bruerismo consiguió tres (17,3%), otras dos el Frente Progresista (que representa la alianza entre el radicalismo y el Gen y otras fuerzas que componen el FAP, con el 16,3%) y otras dos para el Frente Social (10,9%). (Diario El Día, 28/10/2013, www.eldia.com, sitio consultado el 4/3/2014)

⁸⁹ Los Centros Comunales con 3 asambleas pasaron a tener 2 (por ejemplo en San Carlos, Olmos, Villa Elvira) y el casco urbano disminuyó de 4 asambleas a 2.

- **Monto presupuestario (valor y criterios de asignación):** el monto de cada asamblea fue creciendo a lo largo de las ediciones y también fue objeto de distintos criterios de distribución (el primer año fue por cantidad de habitantes). A partir del 2009, el PP se realizó con el formato “*presupuesto base 0*”, es decir, en base a las necesidades que se detectaban en las dos primeras sesiones, que servían de panorama o de diagnóstico, a partir de ahí se dividía, y el monto se comunica en la siguiente reunión (tercera sesión).

“El coordinador comienza la asamblea marcando las diferencias con PP anteriores, los proyectos deben ser de carácter sumamente municipal y no pueden participar las organizaciones privadas. Se explica que en una primera etapa se van a ver todas las necesidades y se va a hacer un diagnóstico, ‘después se ve cuanto se va a necesitar’. En otra asamblea se va a saber el monto que corresponde” (Registro de observación. Tolosa, 1era asamblea, 2009).

Posteriormente, el criterio vuelve a cambiar aunque continúa siendo bastante discrecional y calculado de manera informal, sin un criterio técnico preestablecido e interviene la máxima autoridad política del municipio que tiene ingerencia en la decisión final del monto asignado para cada zona:

“... en realidad es a ojo. Tenemos un criterio que es: para el casco urbano, para las cuatro salidas del casco urbano, menos dinero que para el resto, para la periferia. O sea, se invierte más en la periferia que en el resto, por asamblea. Y después vamos viendo. Bueno, Ringuelet qué necesita, con esta plata está bien, con esta plata está mal. Hernández, es chiquito. Villa Elvira necesitamos mucho más porque es enorme. O sea, se va viendo por cuestión territorial y poblacional pero además por necesidades (...) Cuando iniciamos yo lo que tengo es el presupuesto global. Pablo dice ‘Bueno, tenés 150 palos’. Yo hago una... esta división por asamblea y después se lo presento a Pablo y él me corrige alguno... sí.” (Entrevista a Secretario del Consejo del PP. 2013).

Por otra parte, hasta el 2013 el mecanismo de asignación del presupuesto de cada zona para los proyectos era que los más votados se ejecutaban al año siguiente y si se generaba un “*sobran*te” entre la partida presupuestaria y el proyecto más votado, se utilizaba para la realización de otro proyecto. Este procedimiento incluso estaba formalizado en un documento institucional: “*Es posible que, incluso, pueda realizarse el proyecto menos votado si es el único que puede hacerse con aquel ‘sobran*te’. O que sólo se realice el proyecto que más votos cosechó, si este consume el total de la partida presupuestaria asignada” (Folleto Presupuesto Participativo. Manual de uso, s/f). En la última edición del PP se aclaró que sólo se iba a ejecutar un proyecto por zona, independientemente del monto del mismo. Incluso quienes coordinaban recomendaban presentar proyectos “*grandes que utilicen todo el presupuesto asignado*” (Registro de observaciones, en asambleas 2013).

- **Equipo a cargo del PP:** como se mencionó anteriormente a partir del segundo semestre del 2008 la estructura del PP se constituyó a partir de dos áreas: el Consejo y la Dirección Ejecutiva. El Consejo del PP desde entonces tiene la responsabilidad de la organización de las asambleas y de la Consulta Popular y se encarga de gestionar el análisis de cada proyecto presentado respecto de su viabilidad económica, técnica y jurídica, en forma conjunta con el área pertinente del Estado municipal.

Las asambleas son coordinadas por el equipo técnico del Consejo del PP, en algunos casos con la presencia de los agentes que se designen en los CC. Este equipo fue creciendo hasta alcanzar en el período de alcance temporal de esta tesis (PP 2014) a 8 integrantes (más 2 que participan “*a veces*”), de los cuáles 5 están desde el inicio y se definen como militantes y otros 3 se sumaron a este grupo con un perfil más técnico (aunque algunos fueron dando pasos hacia la militancia, ver capítulo 7): una licenciada en comunicación (que fue la primera en sumarse al equipo), una licenciada en ciencias políticas y, más recientemente, otra integrante de la carrera de comunicación. El equipo no es de planta permanente, algunos tienen contratos y otros no (por ejemplo uno de los colaboradores es un empleado provincial y está en comisión en la municipalidad para realizar tareas en el PP y otro integrante es actual consejero educativo, aunque sigue participando de las asambleas). Esta situación laboral inestable influye en que parte de este equipo se suma al PP sólo en el momento de las asambleas y de la votación popular. El trabajo diario, administrativo o de “oficina” se lleva adelante por el Secretario y dos de las profesionales nombradas anteriormente.

La otra área es la Dirección Ejecutiva del PP que esta a cargo de la realización de los proyectos elegidos en la votación. Tuvo dos directores (el primero hasta diciembre de 2011 y el segundo hasta diciembre de 2013). Estuvo compuesta⁹⁰ por tres empleados que eran municipales desde antes de la asunción de Bruera.

5.4. Resultados

En este apartado se exponen las valoraciones sobre los resultados según el punto de vista de los actores. Estas son heterogéneas según el rol de los entrevistados y asumen matices, reconociendo algunos logros y remarcando dificultades, tanto en el caso de los funcionarios, como en el de los vecinos.

A continuación exponemos las principales opiniones, partiendo del reconocimiento que en algunos temas la valoración es compartida por distintos actores, aunque el apartado se organiza en dos secciones: funcionarios - equipo municipal y vecinos participantes.

⁹⁰ La información se refiere al equipo que se desempeñó durante la primera gestión del Director Ejecutivo entre 2008 hasta fines del 2011. Del período posterior no se obtuvo información.

5.4.1. La perspectiva de los funcionarios y equipo municipal

Respecto de los funcionarios entrevistados, el entonces Director del PP destaca la apropiación de esta herramienta de gestión por parte de la ciudadanía y evalúa los resultados, contextualizando los objetivos planteados para el primer año de gobierno, que estaban en relación con generar un vínculo entre el reciente intendente, su equipo de gestión y la ciudadanía platense (un dato central fue que era un gobierno que asumía con menos del 30% de los votos).

“Es una herramienta de la gente, no es ni siquiera una herramienta del Estado (...) Qué es la esencia del Presupuesto, digamos y qué es lo que nos permitió que sea un éxito en la primer experiencia. Y creo que fue un éxito rotundo, ¿no? Rompimos en un momento el vínculo ellos/ ustedes del Estado y los vecinos. Lo rompimos. Lo fuimos rompiendo de a pedacitos, ¿no? En un momento el vecino se sintió parte del Estado. Indirectamente. Esa es la esencia del Presupuesto” (Entrevista al Director del PP. 2008).

La interpretación de los funcionarios en esta primera etapa es que su presencia era esencial en las asambleas, porque demostraba un compromiso de la gestión con el PP y la solución de problemáticas puntuales que presentaban los vecinos o el inicio de gestiones para su resolución de forma inmediata sin la necesidad de que los participantes presenten un proyecto (por ejemplo: extensión de recorridos de micros, desmalezamiento, desratización).

De esta manera, el PP comenzó a ser mostrado por la gestión para ganar legitimidad en las acciones de gobierno, ya que éstas estaban consensuadas en las asambleas del PP o se decidían en “asambleas extraordinarias” a las que asistían funcionarios a los barrios. Así se generó un discurso en el equipo de gestión de Bruera de que se estaba consolidando una forma de gobernar distinta a la anterior. Se resaltaba el hecho de “*estar en los barrios*”, ejercer “*coherencia entre el decir (promesa de campaña) y hacer*” y que “*el 100% de los proyectos*” se cumplían. En palabras del intendente se consideró que a partir de la implementación y de los resultados del PP cambiaba el vínculo entre Gobierno y los vecinos: “*Estamos cambiando la cultura política en la ciudad de La Plata; hemos marcado un antes y un después porque se ha abierto un nuevo sistema de relación entre el Gobierno y los vecinos*” (Declaraciones del intendente en Diario El Día, 30/6/2008).

Se afianzaba entonces un discurso por parte del municipio, a partir de declaraciones del intendente y de los funcionarios a cargo del PP, sobre un nuevo “*modo de gobernar*” basado en una gestión de “*puertas abiertas*” que colocaba a la ciudad “*dentro del grupo de ciudades que en el mundo se destacan por su buena administración*” (Folletería 2008 y 2009, elaborada por el Municipio). En este sentido, tanto el Secretario del Consejo como el entonces Director del PP coinciden en remarcar los alcances de la participación en cuanto a resultados numéricos y en tanto que la política se conoce en otras ciudades, siendo una ciudad que lidera su

implementación en la Argentina⁹¹. En ambos funcionarios estuvo presente la preocupación de que sea una política que trascienda la gestión actual.

“Para nosotros la experiencia es buena, seguramente con dificultades, con errores, con cuestiones que hay que ir mejorando, nosotros también somos muy abiertos en eso, para ir mejorando el sistema porque es una política que tiene que trascender a la gestión (...) creemos que en general, la política del Presupuesto, es una política que está creciendo, que se va transformando de a poco en una política de los vecinos de la ciudad, en ese sentido nosotros hemos tenido muchas visitas de distintos municipios y distintos lugares que están sorprendidos por el grado de participación y el grado de recursos que están asignados al Presupuesto de la ciudad de La Plata” (Entrevista al Director Ejecutivo del Presupuesto Participativo por Agencia Nova, 28/11/2010).

El reconocimiento que adquiere esta política es utilizado en la campaña 2009 donde dos referentes claves del FRP encabezarían la lista de concejales y de diputados provinciales, bajo el lema *“Decile sí a La Plata”*⁹² y haciendo referencias explícitas al PP. De la candidata a concejal (renovaba la banca y fue una referente que acompañó a Pablo Bruera desde el 2001) la publicidad destacaba: *“ella fue fundamental para aprobar el Presupuesto Participativo ...”* y del candidato a diputado (el hermano del intendente) se afirmaba *“yo le confié las tareas de organizar mis caminatas ... y ya en la intendencia, el Presupuesto Participativo...”* (el locutor es Pablo Bruera). Asimismo, la folletería anunciaba una nueva etapa en el PP en el que se incluiría las grandes obras de la ciudad (en Anexo 6 se exponen los folletos).

A nivel de resultados numéricos o de *“hechos”* el Secretario del Consejo destaca logros referidos al aumento del presupuesto y cantidad de proyectos realizados⁹³. Estos datos se publican por diversos medios y en las presentaciones que se realizan en congresos.

⁹¹ Durante el año 2009, se realiza en la ciudad un encuentro de Presupuestos Participativos y se funda la Red Argentina de Presupuestos Participativos (RAPP), en la que La Plata fue elegida para llevar adelante la presidencia durante ese año. Esta Red actualmente cuenta con el apoyo de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de la Nación.

⁹² Como bien se especificó al inicio de este capítulo en estas elecciones los candidatos de Bruera se presentaron tanto por el FpV, como por el partido vecinalista FRP, y de esta última posibilidad surge el lema, que intenta captar a un electorado que vote esa lista local.

⁹³ En cuanto a los proyectos elegidos se destaca: *“Se han logrado 2000 cuadras de asfalto y mejorado, casi 4500 cuadras de luminarias, 10 centros de salud rejerarquizados, 1 centro de salud nuevo, 3 establecimientos educativos municipales rejerarquizados, 2 establecimientos educativos municipales nuevos, 17 proyectos sociales y culturales, remoción de barreras arquitectónicas, ensanche de avenidas, refuncionalización de ramblas, obras hidráulicas, cloacas y redes de agua potable”* (Sortino, 2013: 25).

Resultados del Presupuesto Participativo (Publicado en Sortino, 2013 y página web del municipio: <http://www.municipalidad.lapлата.gov.ar/files/Indicadores.pdf>, acceso: 1/5/2014)

Indicadores	PP 2008	PP 2009	PP 2010	PP 2011	PP 2012	PP 2013	PP2014
Presupuesto asignado (en millones de pesos)	7	14	20	40	100	120	125
Porcentaje del Presupuesto general	2,1%	3,4%	3,7%	6,1%	8,8%	9,2%	7,9%
Cantidad de Proyectos presentados	513	341	368	255	275	142	131
Cantidad de Proyectos elegidos	39	40	43	40	40	40	30
Cantidad de vecinos que asistieron a las asambleas	3.342	3.200	5.230	2.682	3.570	2.150	2.528
Cantidad de vecinos que votaron en la consulta popular	.17.686	29.574	45.037	49.561	51.104	52.017	32.198
Cantidad de personas en consulta popular sobre total de población de la ciudad (mayor de 16 años)	3,8%	6,3%	9,6%	9,9%	10,2%	10,4%	6,5%
Hogares favorecidos	2.100	6.800	8.695	9.053	37.680	53.860	29.920
Satisfacción s/ total de hogares	1%	3,1%	3,9%	4%	16,3%	22,8%	13,5%

El Secretario del Consejo explica que el indicador de hogares favorecidos se calcula en cuanto al impacto de obras concretas como asfalto, luz, cloacas, hidráulica en relación a la cantidad de hogares por cuadra⁹⁴, pero que se deja afuera las mejoras de espacios comunes, por la complejidad que implicaría esta medición (habría que calcular cuántos vecinos concurren a una plaza, cuántos usuarios usan nuevos recorridos de colectivos que ingresan a un barrio a partir de un asfalto).

Otro de los resultados que menciona el funcionario en relación a los proyectos es que abarcan la totalidad de las zonas del municipio, ya que se distribuye el presupuesto en forma horizontal y que a cada zona le toca una obra. La distribución de recursos en la periferia también es valorada por una integrante del Consejo, *“Cincuenta cuerdas y que año tras año van a tener una obra. Así que, sí o sí, cambia la fisonomía de ese lugar, porque antes las obras las elegía el*

⁹⁴ Según el trabajo de Sortino (2013) se calculan 20 familias por cuadra que experimentan una mejora en su calidad de vida. Asimismo, el indicador “satisfacción sobre total de hogares” corresponde a la relación de “hogares favorecidos” sobre el total de hogares estimados en el municipio. Más allá del uso que realiza el Secretario sobre este indicador podemos señalar que podría observarse que es de cobertura más que de satisfacción.

Intendente y capaz que había lugares donde las obras no llegaban” (Entrevista a integrante 1 del Consejo del PP y coordinadora. 2013).

Si bien la evaluación sobre los resultados que realizan los funcionarios entrevistados en general es positiva, señalan algunas dificultades o aspectos que deberían mejorarse. En el caso del Director Ejecutivo del PP los mayores inconvenientes que menciona fueron sobre los temas de comunicación y la falta de participación de algunos sectores de la sociedad, ubicándolos como asuntos de responsabilidad “compartida” ya que los problemas que identifica están en relación directa con *“la falta de experiencia de la sociedad en la construcción de espacios de debates sociales”* (Santana, 2009: 9). En este sentido, el entonces Director declara en un medio local: *“(…) el primer contacto fue complejo debido a que el ejercicio de la participación es compartido, y hay responsabilidades políticas pero también de los vecinos. Pero eso en ese punto se va a ir mejorando constantemente”* (Entrevista al director Ejecutivo del Presupuesto Participativo por Agencia de Noticias Realpolitik, 18/10/2009).

Por su parte, desde el Consejo del PP se tiene un visión sistematizada de las dificultades y se reconoce que, como toda política pública el PP no está libre de problemas marcando tres tipos de inconvenientes: a) población sin cubrir; b) que algunos mecanismos de funcionamiento no son claramente comprendidos o bien son distorsionados adrede y c) el derrotero administrativo, financiero y técnico que debe atravesar cada proyecto (Consejo del PP, 2010).

Respecto de estos problemas se explica que es difícil poder superarlos: en cuanto al primero, se realizan las asambleas en 40 zonas, siendo los barrios de la ciudad cerca de 500, número que hace imposible llegar a todos. Para mejorar la cobertura, en opinión del Secretario del Consejo, la gente debe organizarse previamente y asistir a la asamblea, tendencia que comienza a percibirse desde el año 2011.

El segundo tipo de dificultades se relaciona con a la comunicación, a pesar de que para llegar al vecino se realizan folletos, carteles y anuncios en el diario, parece no ser suficiente. En este aspecto, una encuesta realizada por el propio municipio evidenció que entre los vecinos que conocían la experiencia y no habían participado, el 41% manifestó como causa la desinformación (Datos brindados en entrevista con el Secretario del Consejo en 2011).

El problema de la comunicación del PP es reconocido por otros actores, tanto por los vecinos como por los entonces coordinadores. Entre los primeros, diversos testimonios dan cuenta de cambios de días y lugares de las asambleas (esto fue señalado en entrevistas realizadas con participantes del Casco y de Gonnet). Si bien en posteriores ediciones estos cambios no fueron tan frecuentes, según los vecinos, no se contó con una estrategia de difusión activa en los barrios, más allá de lo que se publicitaba en los diarios. Respecto de los entonces coordinadores, en momentos previos al inicio de las asambleas en las reuniones de capacitación del año 2008

manifestaron como preocupación la escasa difusión que notaban del PP y en respuesta se les pidió que colaboren con la difusión⁹⁵.

Para los funcionarios relacionados al PP, algunos problemas de información son ocasionados “*adrede*”, por la falta de una política comunicativa o producto de la desorganización. Esta idea de que “*algunos*” actúan para el fracaso del PP es una idea que se repite en diversos eventos, aunque nunca se identifica específicamente a quiénes se hace referencia. Por ejemplo, en la Presentación del libro sobre el PP realizado por el Secretario del Consejo, uno de los disertantes manifiesta:

“Hay sectores políticos mal intencionados que la oponen a la planificación, quieren suspender el Presupuesto Participativo. Dicen algunos grupos que no hay que consultar a los vecinos. Este programa ayuda a la planificación estratégica, enriquece a los planes de desarrollo” (Discurso de Gabriel Bruera, Diputado Provincial. Registro de observación, 4/9/2013).

Por último, como problemas burocráticos, el Secretario del Consejo del PP ejemplifica que para realizar una apertura de calle se necesita la aprobación de una Ordenanza o para pavimentar una calle, la instalación previa de cloacas (que depende de ABSA y del gobierno provincial). El tema de las cloacas⁹⁶ es un tema recurrente en las asambleas y es un inconveniente reconocido por una diversidad de actores participantes. Las cloacas que finalmente entran en el PP son presentadas como una “*conquista*” municipal contra ABSA:

“Esta gente de acá que va a tener las cloacas, si no hubiera sido por esto (por el PP) nunca las hubieran tenido, porque esto pertenece a la Provincia y lo que era ahora es ABSA. Y de los cuales el Municipio no tiene poder como para hacerlo, en cambio con el presupuesto participativo el Municipio lo que hace es poner el capital para se haga” (Entrevista a participante y militante del PJ en Villa Elvira. 2013).

“Al inicio de la asamblea un conocido militante bruerista de la zona aclara que para Tolosa lo primordial es la cloaca y que ABSA no otorga la factibilidad para hacerlas y que no invierte, aunque aclara que Pablo las va a hacer igual, pagándolas él (por Bruera). Relata que antes las asambleas eran un conflicto y que los vecinos los querían matar y que ir a la asamblea requería caer con el grupo Halcón. ‘Ahora la asamblea esta tranquila porque los vecinos saben que el gobierno municipal trabaja’. Cuenta lo que cuesta hacer una cloaca y que por ejemplo la Escuela recibió la negativa de ABSA. Interviene el Delegado del Centro Comunal y explica que sólo 3 empresas están habilitadas por ABSA y que el municipio no puede hacer las cloacas aunque ‘A nosotros nos sale más barato’. El militante agrega que no les dejan hacer la cloaca, ‘es ilegal,

⁹⁵ “Algunos coordinadores preguntan sobre la reprogramación de las asambleas debido a la inundación, y advirtieron que para abril se notaba menos difusión que en marzo. Gabriel Bruera indica que la prioridad de esa semana era la de convocar y difundir el PP. Esto fue reforzado también por el Director del PP” (Registro de observación jornada de capacitación a coordinadores, facilitadores, secretarios, 12/4/ 2008).

⁹⁶ La siguiente cita contextualiza la envergadura de esta obra en la ciudad ya que un sector importante de la población no la tiene: “Hay proyectos que son de competencia mixta como el tema cloacas, por ejemplo. Si no tenemos la autorización de ABSA en cuanto a la factibilidad técnica no podemos comprometernos a hacerlas. Ese es uno de los problemas fundamentales, porque hay un 30% de la población de La Plata que no tienen cloacas, por lo tanto las piden y hay zonas de La Plata en que no se puede, porque no hay factibilidad técnica” (Entrevista al Secretario del Consejo. 2013).

somos rehenes del negocio de ABSA. La municipalidad tiene toda la voluntad de hacerlo. Luchamos contra la factibilidad, vamos contra ABSA! (...) Tenemos en el barrio un estadio modelo (se refiere al Estadio Único) y a una cuadra el barrio no tiene cloacas. Hay que dar pelea a ABSA'” (Registro de observación, asamblea de Tolosa. 2013).

Más allá de las dificultades del funcionamiento del PP el Secretario del Consejo, al igual que algunos vecinos entrevistados, realiza una evaluación más general de la política, sobre el alcance de la participación y acerca del tipo de participación que posibilita. Una de las consideraciones que realiza es que la participación culmina en el proyecto puntual conseguido y que no se amplía a otras políticas locales o que incluso trasciendan la gestión.

(...) las políticas participativas no pueden reducirse solamente a la obra pública. Y que el Presupuesto participativo sea una isla, si no hay otras políticas participativas con la misma constancia y con los mismos resultados. Finalmente, porque... si no, no se generaliza una cultura de la participación, y necesariamente el Presupuesto Participativo se achancha si la gente lo único que hace es pedir asfalto, luces o... cloacas. En cambio, si hay otras instancias en donde la gente pueda decir ‘Bueno, a mí se me ocurrió una ordenanza para’, que sé yo, ‘para impedir que haya autos privados en el microcentro de la ciudad’ (...) si alguien se le ocurre una ordenanza de salud pública, no tiene nada que ver con el Presupuesto Participativo pero sí tiene que ver con una necesidad de la gente, que la manifiesta y la pone en el escenario, y la logra. Y eso sí generaliza el tema de la participación... y lo más importante, generaliza la idea de que esta política no es del gobierno de Bruera, que puede seguir aunque el intendente sea otro (...) que sea una política permanente, que no dependa de un intendente” (Entrevista al secretario del Consejo del PP. 2013).

5.4.2. La perspectiva de los vecinos

En primer lugar es importante destacar que el PP, desde lo conceptual, como política de participación es valorada por la totalidad de los entrevistados. Sin embargo, realizan críticas respecto de la práctica, siendo una frase recurrente: *“como idea es buena, el tema es cómo se implementa”*. Entre las distintas argumentaciones favorables se mencionan algunos de los aspectos que están presentes en la bibliografía: los procesos de descentralización de recursos y el mejoramiento de la democracia.

“Creo que siempre es positivo generar espacios de participación y sobre todo, generados en relación a nuestra vida cotidiana y también rescato la concepción de descentralización de recursos y por lo tanto de decisiones que conlleva una política como el presupuesto participativo” (Entrevista a vecina participante 2 de Gonnet. 2008).

“Es una experiencia nueva en cuanto a...ejercicio democrático, en lo que tiene que ver con tomar decisiones en un porcentaje mínimo de presupuesto, es así...en otros lugares nadie decide nada... (...) Es la primera vez, yo por lo menos que me he enterado de una experiencia de este tipo, que realmente es un ejercicio de democracia. Y lo que tiene que ver con la democracia no es ni fácil, ni rápido, ni cómodo... es complicado, es largo” (Entrevista a vecina participante 1 de Gonnet. 2008).

En opinión de algunos vecinos el PP posibilita un nuevo mecanismo de asignación de recursos distinto a las prácticas políticas tradicionales⁹⁷, al transparentar el proceso de asignación de recursos, señalando que el *“Estado llega donde antes no llegaba”* y se aprecia la realización de obras concretas en los barrios: *“Antes se conseguían cosas porque conocías a alguien. Ahora conseguimos cosas de esta forma. La democracia es mejor”* (Opinión de un forista. Registro de observación de reunión del PP para información sobre avances de las obras, 5/9/2013).

Respecto de la diferencia entre lo conceptual, o ideal del PP, y el momento de llevarlo a la práctica, las consideraciones son variadas, desde cómo se lo lleva a cabo, es decir por su organización (los inconvenientes de comunicación ya mencionados) hasta otras, sobre el alcance y uso de esta política. Los cuestionamientos que más se reiteraron se podrían sistematizar en los siguientes puntos: bajo monto destinado al PP y alcance de los proyectos, que toda la gestión pasa por el PP, retrasos en la ejecución y direccionamiento de los proyectos.

- El **monto** puesto a disposición de los vecinos es valorado como bajo y, por ende, no incluye aspectos estructurales de la ciudad sino que sirve para canalizar *“temas es menores, pero con visibilidad”*. En las asambleas se manifiesta disconformidad con el tipo de proyectos que tendrían viabilidad, especialmente cuando se trata de propuestas para solucionar problemas relacionados con la inundación. Otra evaluación que realizan algunos participantes es el alcance del PP, y en este sentido, opinan que debería incluirse progresivamente otras cuestiones además de la obra pública y proyectos de mayor plazo.

“De nada sirve que cumplan con los proyectos seleccionados y por otra parte mantengan el actual sistema de transporte: ineficiente, caro, tal vez el más caro del país, donde viajamos como ganado, etc, etc. Más aún cuando ese fue un leit motiv del actual intendente en su campaña electoral” (Entrevista a vecina participante 2 de Gonnet. 2008).

“Hay cosas que no entiendo de esto de la participación. La mayor parte de lo que se hizo del presupuesto participativo es el asfalto que esta buenísimo. Pero me parece que el asfalto podría ser el puntapié de otra cantidad de medidas y que el asfalto sea el medio de acercamiento para tratar de hacer participar a la gente... El asfalto no puede ser el fin de esto, vos tenés que usar el asfalto para que la gente se involucre y participe, sino el que consigue el asfalto se va a la casa y no aparece nunca más” (Entrevista a vecino participante de Olmos. 2013).

- Otra crítica es que **“toda” la gestión comienza a canalizarse por esta vía** y que para solicitar mejoras hay que esperar el ciclo asambleario y que las propuestas que no ingresan en el PP quedan sin resolver. Así lo expresa una vecina, *“los cambios deben darse en la gestión por fuera del presupuesto participativo, así el presupuesto participativo se ocupa de otras cosas. No*

⁹⁷ Para otros, estas prácticas se multiplican y refuerzan, tema que se tratará específicamente en el capítulo siguiente.

puede ser que nos reunamos a pedir una calle. Es poco motivador además” (Entrevista a vecina participante de Arana. 2013).

- **Retraso en la ejecución de las obras.** Especialmente hubo dos casos paradigmáticos por los reclamos de los vecinos: el jardín de Villa Elisa y el asfalto en Olmos.

“Para ellos es todo color de rosa (se refiere a los funcionarios del PP), es mentira que el 95% de los proyectos se realizaron (...) La otra vez los vecinos cortaron la calle a las 7 en punto de la mañana, para reclamar todo lo prometido que no se hizo nada, el asfalto lo deben del presupuesto anterior. Lo reclamamos en la asamblea de diciembre y en cada oportunidad que tenemos. Es así, hay que hacer lío para que te den bolilla, sino te dejan para lo último. La gente esta cansada que le mientan” (Entrevista a vecino participante de Olmos. 2014).

- A medida que pasan las ediciones, los vecinos comenzaron a manifestar que el PP estaba **direccionado por la municipalidad**. Es decir se cuestiona si los resultados son “genuinos”, considerando que se realizan las obras que el municipio está dispuesto a hacer.

“... vamos a decir la verdad quien presenta y gana son los de la delegación municipal, en ese momento se presentó elementos para salvataje y botes y obviamente ganaron (se refiere al PP 2008). Ahí nos dimos cuenta que el presupuesto participativo no era tan participativo porque había gente que presentaba los proyectos que a la municipalidad le convenía, los que ellos querían que salgan” (Entrevista a participante de Villa Elisa, 2014).

* * *

En síntesis en este capítulo recorrimos el PP en el ciclo de la política pública. Se inició con su ingreso a la agenda, tendiendo en cuenta el contexto particular en el que surgió y especificando cuáles fueron los argumentos para implementar el PP. A continuación detallamos aspectos del diseño e implementación y los principales cambios que se fueron generando durante las siete ediciones en las que se desarrolló. Estas modificaciones dan cuenta de la flexibilidad del diseño empleado y de cierta capacidad de innovación de quienes lo llevan a cabo.

Por último, presentamos los resultados respecto de los logros alcanzados según la perspectiva de los propios actores: se mencionaron aspectos cuantitativos (cantidad de proyectos presentados, de participantes en las asambleas y en las votaciones) y cualitativos (como el reconocimiento del PP a nivel internacional, la cobertura territorial alcanzada que implica una descentralización de recursos). Así como también se identificaron ciertas dificultades (comunicación, monto, ejecución, direccionamiento por parte de la municipalidad, etc.). Un aspecto exitoso para la gestión fue la relación generada entre los funcionarios y los vecinos, tema que se profundiza en el capítulo siguiente, que aborda las relaciones entre los diferentes actores y sus prácticas de participación.

Capítulo 6. Las tramas de la participación: actores, relaciones socio-políticas y prácticas

En este capítulo desarrollamos uno de los objetivos propuestos de la tesis, analizar las prácticas de participación de los distintos actores en las asambleas y sus relaciones. Los primeros apartados describen el rol de los actores en el PP (coordinadores, funcionarios y vecinos) y cómo fue cambiando esta trama social cuando se conforma el Consejo del PP. Respecto de la participación de los vecinos se detalla el rol de las organizaciones sociales, los tipos de proyectos según temática, interés y alcance. Asimismo, abordamos las relaciones entre los actores describiendo las complejidades y tensiones entre ellos a partir de pujas por los recursos, el atravesamiento de lo “político” y de distintos saberes.

6.1. Coordinadores: “Incluye y reinarás”

Durante la primera parte del año 2008 el PP se implementa con una dinámica territorial en la que se convoca a referentes sociales y políticos de los barrios para que ejerzan el rol de coordinadores, facilitadores, secretarios de actas y acreditadores. Esta inclusión de distintos actores, según el funcionario responsable de ese momento, fue una estrategia de conformación de un armado político que apoyara y le de sustentabilidad al PP.

“Nosotros fuimos muy inteligentes en eso... nosotros...El municipio, dentro del municipio hay muchas organizaciones políticas (...) Todos tenían funciones. Por ejemplo, si en un territorio había 15 agrupaciones, había un coordinador, pero el resto estaba representado... les dábamos funciones, entonces todos se sentían parte. Entonces, salvo algún lado donde hubo problemas, en el resto se sentían todos parte (...) uno generó vínculo con tipos que venían de diferentes sectores y ahí está la capacidad. Distintos sectores políticos pero también institucionales (...) vos incluís a los sectores en todos los niveles. Yo lo hago con los institucionales, los municipales, las fuerzas políticas que son parte del proyecto político, y también con los vecinos, porque si no hacés todo eso, si no jugás todo ese esquema, estás al horno. No lo podés sostener” (Entrevista al Director del PP. 2008).

De esta forma, siguiendo la lógica del funcionario, para la elección tanto de los coordinadores como de los facilitadores se buscó que tengan actividad, militancia o conocimiento de la zona, de sus necesidades y que sean reconocidos por los vecinos. En la normativa se establecía que el coordinador era designado por el poder ejecutivo y en el caso de los facilitadores no había ninguna especificación.

En la práctica algunos coordinadores eran militantes del PJ e incluso ocupaban cargos municipales (como en el Casco, Tolosa y Villa Elvira) y, en otros sí eran vecinos integrantes de instituciones del barrio (como en las asambleas que se realizaron en organizaciones sociales).

Distintos participantes entrevistados coinciden en señalar que el coordinador cumplía un rol esencial y así era presentado por el equipo a cargo del PP. De hecho, durante la capacitación recibida se remarcó esta función:

“Será el organizador del debate, es decir no puede influir ni interrumpir a quien está hablando, salvo para decirle que no puede excederse del tiempo estipulado. El mismo es el responsable político de las Asambleas, por lo tanto tiene que intentar permanentemente que se respete el uso de la palabra y que los vecinos no se interrumpen. Tenemos que generar un ambiente cordial ya que serán los vecinos quienes elijan democráticamente las prioridades para la zona. Nuestro objetivo es que los vecinos definan las obras y noten la diferencia entre el gobierno anterior y el nuestro. Es decir no debemos pelearnos porque se aprueben nuestras propuestas, todo lo contrario” (Guía del Presupuesto Participativo, material de la capacitación, 2008: 4).

De este Documento y de distintas entrevistas con funcionarios se desprende la doble función asignada al coordinador, no sólo respecto a la organización del debate en la asamblea, sino también su rol político de cara al proyecto de gestión que se pretendía a través del PP, como una política que marcara diferencias con el gobierno anterior. Las diferencias que se mencionan eran: si la gestión de Alak había sido: centralizada, alejada del vecino, clientelar; la de Bruera se mostraba como: descentralizada, cercana al vecino y participativa. Asimismo, podemos percibir en el discurso que se interpela al coordinador como parte del equipo, incluyéndolo en un colectivo de identificación (*“nuestro objetivo”*).

En las asambleas donde se hicieron las observaciones fue generalizada la referencia que hicieron los coordinadores a la importancia de contar con este espacio participativo, demostrando conocimiento de las problemáticas de la zona y destacando el crecimiento de cada uno de los barrios. En todos los casos los coordinadores incentivaban a los participantes a presentar proyectos *“colectivos”*, *“generales”* y a dejar de lado *“los intereses personales”*.

“El coordinador explica qué es el presupuesto participativo, lee un papel (material entregado en la capacitación) con los objetivos. Remarca que esta participación es una oportunidad para los vecinos, contextualiza el crecimiento de la zona y explica que los proyectos tienen que ser para el bien común del barrio” (Registro de observación. Gonnet, 1era asamblea. 2008).

El rol del coordinador fue problematizado y reflexionado por ellos mismos durante la capacitación que organizó la municipalidad (a la que se hizo mención en el capítulo anterior) y por otros actores en el transcurso de las asambleas. Por ejemplo en las jornadas de capacitación los propios coordinadores destacaron ser conocedores de la zona y contar con *“una trayectoria de trabajo en conjunto con la gente”*, lo que se identificó como una fortaleza valorada por la mayoría de los asistentes. En algunos casos, manifestaron tener experiencias en coordinar grupos, en tanto eran militantes sociales y/o políticos y expresaron, en reiteradas oportunidades, tener *“compromiso por lo público y con la comunidad”*. Igualmente, varios coordinadores demostraron preocupación

por su rol y expresaron que se sentían “*intermediarios entre el municipio y los vecinos*” (Registro de observación de la capacitación, 31/03/2008). Este tema comenzó a ser recurrente en posteriores encuentros de capacitación, ya iniciadas las asambleas, pues muchos de ellos (al igual que los facilitadores) señalaron que los vecinos los veían “*como parte del Estado*” y, en ese sentido, les exigían respuestas que no estaban en condiciones de dar. Esta situación también surgió en las asambleas, debido a cómo se posicionaban los coordinadores y por cómo los posicionaban los vecinos participantes respecto a su responsabilidad en la organización del PP. En efecto, en algunas asambleas hubo cierta “tensión” entre los coordinadores y los vecinos, en el momento en que los primeros debían moderar y encauzar los reclamos y críticas que se hacían al municipio, ya que los vecinos muchas veces identificaban a los coordinadores como si fuesen funcionarios de la municipalidad. El rol de los coordinadores fue variado, algunos, se ubicaban del lado del municipio o en su representación (especialmente en el caso de los que tenían cargos en la municipalidad, como en la siguiente primera cita), otros en una forma intermedia y hubo quienes entendían que su compromiso era con los vecinos e intentaban explicar que no tenían relación con la municipalidad (como en la segunda de las citas que se exponen a continuación).

“El coordinador se presenta como representante de la Municipalidad, haciendo una breve introducción de qué es el presupuesto participativo y haciendo hincapié en la relevancia que tiene esa zona como la delegación con más habitantes en toda La Plata” (Registro de observación. Villa Elvira, 1er asamblea, 2008).

“Un vecino pregunta al inicio de la asamblea si había concurrido el representante del área de Hidráulica que se había convocado en reuniones anteriores. El coordinador le responde que no. El vecino se enoja y manifiesta que necesitaba que ‘alguien se haga responsable’, y que la respuesta tenía que provenir de la propia Municipalidad. El coordinador tomó la palabra para expresar que él de ninguna manera estaba representando a la Municipalidad y que era un simple vecino igual que ellos. Otra de las vecinas le pregunta al coordinador si la reunión con el representante de hidráulica la iba a coordinar él. A lo que éste respondió que sólo conocía a X (el Director del PP)” (Registro de observación. Casco, 3era asamblea, 2008).

En la práctica del ejercicio del rol de coordinación surgieron algunos problemas relacionados, en algunos casos, a la falta de comunicación entre actores en la etapa de implementación, pero también a cuestiones no contempladas en el diseño y que se fueron identificando y resolviendo, o no, sobre la marcha. Por mencionar algunos ejemplos, en una asamblea había dos coordinadores que no sabían de la existencia entre sí; en otras asambleas las personas no conocían exactamente cuál era su función y las diferencias entre ellos (facilitador, coordinador, etc.). También se percibía cierta “simpatía” del coordinador por algunos proyectos o manifestaba su desacuerdo por otros, haciendo comentarios negativos.

“Integrantes de un Centro Cultural proponen realizar un desagote pluvial en la esquina donde está ubicado el Centro. El coordinador hacia el cierre de la asamblea insta a los presentes a que sean creativos, que los proyectos sean para el barrio, que fomenten la

participación y manifiesta que para la próxima ‘no ocurra que un Centro Cultural pida un desagote’. Estas últimas palabras generaron discusiones entre los vecinos y enojo en los integrantes del Centro, que habían concurrido a la asamblea anterior y habían descartado un proyecto que tenían para dictar talleres culturales porque el coordinador les habían dicho que presenten algo que sea para el barrio y en esta segunda asamblea les pedía que sean creativos y desvalorizaba su proyecto. Se vuelve a discutir sobre cómo debe ser un proyecto y del presupuesto que dispone el barrio” (Registro de observación. Casco, 1er y 2da asamblea. 2008).

6.2. Los funcionarios: la “bajada” de la gestión a los barrios

Durante el 2008, antes del inicio de las asambleas se organizaron reuniones entre funcionarios de distintas áreas con el Director del PP para explicar cuál iba a hacer el procedimiento y acordar el involucramiento de cada uno (desarrollo social, estadística, transporte, hidráulica, espacios verdes, modernización, delegaciones, entre otras). La participación incluía la asistencia a las asambleas, y en algunos casos, también la inauguración de obras. Además de funcionarios del Ejecutivo, de distintos rangos y áreas, asistían a las asambleas concejales oficialistas, algunos empleados de los CC y una diputada provincial.

La participación de los funcionarios, como se mencionó anteriormente estaba prevista en el Decreto de creación del PP y tenía distintos objetivos: canalizar las demandas que podían surgir por parte de los ciudadanos en las asambleas, demostrar el apoyo del PP por parte del gabinete municipal y la existencia de un equipo de gestión que trabajaba articuladamente y en cercanía con el vecino. Por otro lado, algunos actores manifestaron que el acercamiento de funcionarios a las asambleas tenía otros objetivos como contener los conflictos que pudiesen surgir y que se preveía que los coordinadores no iban a poder “manejar”.

“Nos mandaba Mariano Bruera o Gabriel (supongo que con ordenes de Pablo) y el rol que nos pedía que cumplamos era de moderadores por un lado pero a su vez teníamos que inducir a los vecinos a votar los proyectos que la municipalidad apoyaba o quería. Los vecinos pedían muchas demandas, si había conflicto llegábamos y se tranquilizaban porque intentábamos contener y direccionar” (Entrevista a funcionario del municipio entre 2008/2012. 2014).

Particularmente la asistencia de los funcionarios era solicitada por los coordinadores para que informen sobre cuestiones de la municipalidad que ellos no estaban en condiciones de responder y canalicen reclamos. Esta asistencia en algunos casos se organizaba por fuera de las asambleas del PP y se denominaron “Asambleas extraordinarias” donde se trataba temas específicos, por ejemplo con el área Hidráulica en zonas inundadas o con el área de salud.

La inserción de los funcionarios en las asambleas ocasionaba, en algunos casos, superposición de voces que se evidenciaban a partir de contradicciones con el coordinador, cambios en las reglas de participación y el desplazamiento del rol del coordinador. De esta forma, en algunas asambleas el Director del PP personalmente, o los funcionarios presentes, respondían inquietudes y

se posicionaban al frente de las asambleas. A veces se explicaban las mismas cosas de maneras diferentes y quedaba deslegitimado el coordinador.

“El último tema que se tocó y el que generó la última discusión fue con respecto a quiénes votarían los proyectos. El coordinador explicó que solamente votarían aquellos que estuvieran presentes en los cuatro encuentros tal como establecía la normativa. Esto generó comentarios y murmullos, y es donde un grupo opositor al gobierno municipal que estaba presente, comienza a criticar duramente el PP: ‘el mecanismo es muy egoísta y excluyente, primero estaba programado para marzo, luego se suspendió, y ahora no somos ni 70’. Entonces interviene una Diputada, sin consultar con el coordinador o con los otros funcionarios presentes decide modificar el régimen de votación y establece que: ‘podrán votar todos los que asistan a la segunda y tercer asamblea’. Mencionó esto aclarando que lo estaba decidiendo por su cuenta y que esperaba que la Municipalidad no lo tome a mal. Todos los asistentes estuvieron a favor cuando se hizo la votación, porque según la Diputada había que llevarlo al voto democrático entre los presentes. Esta modificación la hizo con la condición de que difundían entre todos los vecinos para tener una mayor convocatoria” (Registro de observación. Villa Elvira, 1er asamblea. 2008).

Por su parte, el entonces Director justificaba su intervención cuando notaba que el coordinador *“decía cosas incorrectas”*⁹⁸ o ante situaciones de *“reclamos de vecinos que se iban de las manos”*. En estos casos, se observó un corrimiento del rol del coordinador, que decidía acudir al funcionario para verificar si estaba explicando correctamente los pasos del PP, como exponemos en la siguiente cita: *“Los lineamientos los plantea el coordinador, de todas formas, constantemente pide la aprobación del Director del PP que se encontraba presente. Incluso, éste toma la palabra para explicar la metodología de votación y los requisitos que deben cumplirse”* (Registro de observación. Casco, 1er asamblea. 2008).

La presencia del Director de PP comenzó a hacerse *“imprescindible”* para explicar con exactitud qué tipo de proyectos entraban, cómo era el sistema de votación y dar respuesta a las distintas demandas de los asistentes. No obstante, en diferentes relatos, este funcionario aclara que no le interesaba que sobresalga su figura, sino por el contrario que su intención era que las asambleas tengan autonomía para funcionar y que se conformara un equipo de trabajo, y con ese objetivo, se habían incorporado tanto a los funcionarios como a los coordinadores.

“La idea era darle ‘soberanía’ a las asambleas en la decisión de cuestiones que no estaban en el Decreto del PP. ‘Nosotros decíamos, la asamblea es soberana para esto, para esto y para esto no (...)’ Teníamos muy trabajado el tema... muy trabajado. Entonces, la idea de equipo funcionaba. Yo creo que una de las ideas más fuertes que tenía todo el Presupuesto era que era un equipo de 300 personas. No era yo. No. Era...era un equipo. Y en esto... el trabajo de los sábados fue fundamental (se refiere a la capacitación). Si vos rompés la idea de equipo, rompés la idea del Presupuesto” (Entrevista al Director del PP. 2008).

⁹⁸ Por ejemplo: *“El coordinador anuncia que se vota en la segunda asamblea. El Director del PP que está presente corrige que no, que esto se da en la última asamblea, en la cuarta”* (Registro de observación. Gonnet, 2da asamblea, 2008).

Por otra parte, la presencia de los funcionarios en varias oportunidades era funcional para responder y solucionar las demandas y reclamos que se generaban en los espacios de las asambleas. De esta manera, se cumplía con uno de los propósitos que se había propuesto el municipio y, que era reconocido por los funcionarios entrevistados: como *“una oportunidad de acercar la gestión municipal a los vecinos”* y *“reconstituir la confianza entre el municipio y los vecinos”*. Se buscaba de este modo, diferenciarse de otros modos de gestionar *“trabajando cara a cara con el vecino”* y mostrando una *“nueva generación”* de políticos.

“Pablo (el intendente) entrando a una asamblea que hay cien personas, caminando y saludando a la gente, que diez minutos antes estaba criticando algunas cosas de la gestión, hace que el vecino cuando lo ve, se maravilla (...) Si hacemos un esquema de las edades de los funcionarios, ya cuando el vecino ve que la mayoría de los funcionarios son jóvenes, de treinta y pico de años promedio, siente que esto es parte de la renovación. La renovación se empieza a generar desde ciertas políticas. Son cosas que los que estamos adentro lo vemos más claramente” (Entrevista al Director del PP. 2008).

Este relato se reflejó en varias asambleas en esta primera edición: la llegada del intendente, los vecinos sorprendidos de la presencia del funcionario, el intendente respondiendo consultas de vecinos, el intendente se retira de esa asamblea para concurrir a otra, aplausos de los asistentes, quedando algunos funcionarios asignados a esa zona para concurrir asistiendo. Esta participación y presencia generaba en la mayoría de los casos una apreciación positiva en los vecinos participantes. Esta proximidad, *“conocer la cara de quienes toman las decisiones”* era considerada como una actitud de acercamiento de las autoridades con la comunidad y reconocida como *“una diferencia con la gestión anterior”*. Asimismo, esta presencia era valorada porque en algunas asambleas, se lograba la solución de problemáticas puntuales presentadas por los vecinos o el inicio de gestiones para su resolución de forma inmediata sin la necesidad de que se presente un proyecto (por ejemplo: extensión de recorridos de micros, desmalezamiento, desratización).

“El coordinador propone hablar de los proyectos que llevaron por escrito. Un vecino comienza a hablar sobre la poda de árboles, pero al estar un funcionario de espacios verdes en la asamblea se plantea una solución puntual para ese problema” (Registro de observación. Casco, 2da asamblea. 2008).

“El tema de que bajen los directores y hablen con los vecinos fue bueno. La gente lo sintió positivamente porque en la primera asamblea se habían plateado cosas de transporte, recorridos que ya no existen más y que eran necesarios. Entonces en la siguiente fue el Director de Transporte y explicó cuál era la situación...” (Entrevista a participante de Olmos. 2008).

Esta participante, no casualmente utiliza la palabra “bajen”, la expresión simboliza el lugar que ocupan los funcionarios en el imaginario colectivo. En el caso platense puede observarse (como mencionamos anteriormente), que el gobierno local buscaba generar a partir de la realización de las asambleas en una escala de proximidad territorial, un encuentro entre la ciudadanía y los políticos,

que eran catalogados inicialmente por los primeros como alejados a sus problemas y demandas (este aspecto se relaciona con lo planteado en el capítulo 1.2.2, sobre la crisis de representación política). Esta proximidad opera, según Annunziata (2011), como un dispositivo donde se plantean las demandas de la ciudadanía y la posibilidad de los políticos de dar respuestas, asumiendo un doble desafío, el de “acercar” a los ciudadanos descreídos pero también a unos políticos supuestamente desinteresados por los ciudadanos. En relación a estos desafíos que señala la autora, los propios actores creen que el PP rompe con alguno de esos supuestos.

“Los objetivos del presupuesto participativo en líneas generales fueron cumplidos, ya que se logró la participación de la gente y a su vez se cumplió con las obras que fueron seleccionadas. Se rompió con dos grandes ideas instaladas: no hay interés de participación de los vecinos y la clase dirigente no cumple con lo que promete, la opinión del vecino era: ‘no se va a realizar ninguna obra, participamos y votamos de gusto’” (Entrevista a Coordinadora. 2013).

“La presencia de los funcionarios en las asambleas hizo que se encuentren en constante contacto con las necesidades barriales y que trabajen permanentemente en las soluciones de los problemas que fueron surgiendo. Esto permite la construcción de un vínculo permanente entre la gestión y la ciudadanía fundamentando las acciones de gobierno a partir de la construcción de consensos entre la ciudadanía y sus representantes” (Santana, 2009: 5).

Sin embargo, la presencia de funcionarios no generó los mismos efectos en todas las asambleas y, en algunos casos, las reacciones de los vecinos fueron las de mostrar un distanciamiento constante respecto de los funcionarios y manifestar la desconfianza por las promesas realizadas por estos acerca de la solución a los problemas planteados. Se marcaba la “exterioridad” de los funcionarios respecto del barrio, poniendo en evidencia que ellos eran los “otros” que no conocían sus necesidades.

“Una vecina comentó que un árbol estaba a punto de caerse. El coordinador (que se había presentado como representante del municipio) preguntó dónde estaba, y una vecina le contestó ‘salga a la puerta y lo va a ver’. Luego se habló de una familia muy humilde que tenía problemas con ABSA, por tema de cloacas e inundaciones. Casi todos los vecinos conocían a esta familia y la Diputada que estaba presente preguntó si la conocían todos y le contestaron: ‘nosotros nos conocemos, los nuevos son ustedes’” (Registro de observación. Villa Elvira, 1er asamblea. 2008).

En los casos en los cuales la presencia de funcionarios era percibida por los participantes como una oportunidad para realizar gestiones y “aprovechaban” para entregar notas con pedidos, las expectativas de los vecinos comenzó a ser doble: respecto de si se realizarían los proyectos del PP y si los funcionarios cumplirían con lo prometido durante las asambleas. De esta forma, consideramos que el PP, además de promover una participación en la toma de decisiones y decidir sobre la utilización de los recursos, tal como lo presenta el gobierno local, generaba otro tipo de participaciones: la “denunciativa” según Weyrauch (2008) o de “catarsis de demandas” como

mencionó un vecino y, la de la vigilancia y control de las acciones de los funcionarios (Triguboff, 2005), renovando la dinámica de la desconfianza: se asiste a las asambleas para corroborar si los funcionarios cumplen sus promesas, y, en este sentido, son interpelados (tema que se retoma en el apartado 6.5).

“Un grupo de vecinos pregunta si se tuvieron en cuenta los reclamos realizados durante las anteriores asambleas. El delegado municipal toma las notas y va dando respuestas de algunas de ellas. Se compromete a seguir gestionando con la dirección o sector correspondiente para un seguimiento o cumplimiento de cada uno de los reclamos” (Registro de observación. Villa Elisa, 3er asamblea. 2008).

6.3. Los vecinos y sus participaciones

La participación de los vecinos puede considerarse desde una perspectiva cuantitativa a partir de las cifras de los distintos indicadores presentados en el apartado 5.4.1, donde se destaca: la asistencia fluctuante en las asambleas, que en la actualidad se encuentra por debajo de la inicial en 2008 (de 3342 a 2529 participantes), una merma en la presentación de proyectos (que tuvo un descenso notable desde 513 proyectos presentados a 131) y la cantidad de vecinos que votaron en la consulta popular del PP 2014, que rompe la tendencia creciente desde 2008 (el primer año concurrieron a votar 17.686 personas, cifra que asciende hasta 52.017 durante el PP 2013 y disminuye a 32.198 en el último año).

En este apartado nos interesa indagar sobre aspectos más cualitativos de la participación: si la participación de los vecinos en las asambleas es en forma individual o institucional, distinguir los tipos de proyectos y su peso proporcional en el total (acción comunitaria/ infraestructura urbana) y el tipo de proyecto según interés y alcance (particular/colectivo u holístico). Esta información se presenta en un análisis de la situación del año 2008 y como contrapunto el último año abordado, el del PP 2014 (desarrollado en 2013). Del tiempo comprendido entre estas dos fechas se indican los principales cambios y hechos que resultaron significativos para los actores. En este tema prima una vez más la heterogeneidad de situaciones.

- Los vecinos: ¿qué actores? El rol de las organizaciones sociales

Una cuestión del diseño de los PP que se analizó en el capítulo 3 fue acerca de qué actores son los habilitados a participar y cuáles son las modalidades de participación que posibilitan. En el apartado 5.3 señalamos que para el caso platense podían participar de las asambleas y la presentación de proyectos los vecinos e instituciones de los barrios (art. 2 del Decreto 254/08). Si bien no existe en la normativa una definición explícita de “vecino” se menciona que para votar se debe demostrar residencia a través del DNI o mediante servicio, tasa, impuesto o certificación de autoridad competente a su nombre con domicilio en el municipio de La Plata (art. 18 del

Reglamento Participado 2012). Es decir se entiende por vecino aquel que tiene residencia en el barrio donde se realiza la asamblea.

La forma de participación fue directa, salvo en la experiencia del Foro para la elaboración del Reglamento (2012) cuando se eligieron los foristas entre los asambleístas, y en la formación de alguna comisión de seguimiento de proyectos, donde se designaban dos representantes.

Si bien el municipio no tiene estadísticas sobre el perfil de los asistentes, en las asambleas donde se realizaron observaciones tanto en los primeros años como en la última edición se identificó una mayor participación de las personas adultas (en general de una edad intermedia) y poca presencia de jóvenes. Respecto al género, fue variado, en algunas había una leve tendencia de mayor concurrencia de hombres que de mujeres y viceversa. En las zonas más periféricas se percibió que algunas mujeres asistían con sus hijos (por ejemplo en Hernández).

En los primeros años además de de los vecinos concurrían personas relacionadas a establecimientos educativos y de salud (padres y docentes de las escuelas, en su mayoría vecinos, y trabajadores de los centros de salud municipales).

Un dato distintivo fue que en las asambleas del año 2008 las organizaciones sociales y las instituciones tuvieron participación en distintas etapas del PP: fueron sede de 27 asambleas (clubes, centros de fomentos, cooperativas, bibliotecas populares, etc.), tuvieron presencia en la presentación de 36 proyectos (correspondientes a 20 asambleas) y 6 proyectos de los que fueron más votados en las elecciones populares se refirieron a remodelaciones y/o equipamientos para el desarrollo de actividades en los propios establecimientos. Igualmente, se identificó que estas organizaciones presentaron propuestas para mejoras en el barrio (por ejemplo en uno de los Cascos solicitaron colocación de semáforos).

A continuación intentamos dar cuenta de la participación de estas organizaciones sociales e instituciones a través de la exposición de tres casos de zonas distintas (en cuanto a cantidad de habitantes, problemáticas, características socioeconómicas y cantidad de participantes) que son reconstruidos a partir de los registros de las observaciones realizadas durante el 2008.

Caso 1: Casco⁹⁹

“La asamblea se desarrolló en un club con en total 30 asistentes aproximadamente y en una de ellas asistió el intendente. Al inicio de la asamblea había dos coordinadores, pero finalmente quedó con este rol un militante del PJ. Las organizaciones de la zona presentaron la mayor parte de los proyectos:

⁹⁹ Esta asamblea corresponde a una de las zonas en las que se dividió el casco urbano fundacional, que se ubica en la parte norte/este y que llega hasta el partido de Ensenada. Esta zona está habitada aproximadamente por 40.000 vecinos, está comprendida por diversos barrios de la ciudad como el barrio norte, barrio hipódromo, del Hospital Rossi, etc. pero se podría dividir en dos grandes sectores, la correspondiente al casco (de 1 a 13 y de 32 a 53) y la zona por fuera del casco (entre la calle 1 y la 122, entre 32 y 53). En general corresponde a sectores socioeconómicos medios (y medios altos en la parte del casco) que tienen acceso a los principales servicios (cloaca, agua potable, luz, etc.).

- *Club Mayo: vestuarios, duchas y calefacción, para los chicos que practican deportes.*
- *Centro Cultural Favero: remodelación de las instalaciones para poder desarrollar talleres.*
- *Club Ateneo Popular: recuperación edilicia.*
- *Hogar de niños en riesgo: remodelación y ampliación edilicia.*
- *Vecinos autoconvocados: construcción de la Ferroautomotor, traslado de la estación de trenes a Tolosa, ampliación de calle 1, entre otros.*
- *Junta Comunal: propone consultorios psicológicos y psicopedagógicos en el Club Ateneo.*
- *Asamblea Vecinal: semáforos, nivelación de la rambla de calle 32, cambiar el recorrido de algunos colectivos, mantenimiento y reemplazo de algunos árboles, entre otros.*

Otros proyectos presentados por vecinos sin pertenencia institucional: aperturas en los cruces de vía linderos al Hospital Gutiérrez para que puedan pasar las ambulancias, veredas en el Parque Spegazzini; semáforos en algunas esquinas, cruces para discapacitados, etc. y construcción de dársenas para que asciendan y desciendan los pasajeros de los micros”.

Caso 2: Tolosa¹⁰⁰

“La asamblea se desarrolló en el edificio de un Centro Comunal, cercano a la estación del ferrocarril. Participaron diversos funcionarios del municipio, una concejal y alrededor de 60 personas (en su mayoría integrantes de alguna organización social o institución). La asamblea estaba coordinada por un miembro de la Biblioteca donde se desarrollaba la misma y se presentaron los siguientes proyectos:

- *Asamblea de autoconvocados de Tolosa: obras hidráulicas.*
- *Padres, docentes y alumnos del jardín 906: recolección de residuos, ordenamiento del tránsito, seguridad y vigilancia, poda de árboles, arreglo de veredas, equipamiento y personal especializado para la sala de primeros auxilios. Reparación de juegos infantiles, refugios en paradas de colectivos, alumbrado, arenero para el jardín.*
- *Grupo de vecinos: proyecto de creación de un centro cultural y recuperación del predio del ferrocarril.*
- *Circulo Tolosano: rreparación del edificio, ermita para la virgen de Santa Lucía, agentes de tránsito para disminuir la contaminación sonora y ambiental que provocan las motos que corren ‘picadas’.*
- *Club Sudamérica: reparación de las instalaciones de club.*
- *Casa de día El refugio del ángel: iluminación y reparación de veredas.*
- *Un grupo de vecinos presentó en forma colectiva un proyecto para la creación de un centro de manejo de situaciones conflictivas.*

Por su parte, los vecinos sin pertenencia institucional presentaron otros proyectos: equipamiento de la salita sanitaria, propuesta de semáforos, lomas de burro, e indicadores de velocidad, en varios lugares, iluminación, obras hidráulicas, limpieza y construcción de un muro que separe una plaza de las vías del ferrocarril”.

¹⁰⁰ Tolosa tiene 41.615 habitantes, por lo que fue una de las zonas que se dividió en tres asambleas (todas se desarrollaron en organizaciones sociales). Esta zona se ubica lindera a la zona norte del casco y si bien cuenta en un sector con asentamientos precarios, se encuentra entre los CC que tienen un nivel de ingreso por encima del promedio de la ciudad y un porcentaje menor de NBI. Cuenta con acceso a servicios.

Caso 3: Villa Elvira¹⁰¹

“De esta asamblea (que se realizó en un Club) participaron diversos funcionarios municipales y del CC, incluso un funcionario ejerció el rol de coordinador, además de contar con la presencia de una diputada provincial y un concejal del oficialismo. También participaron activamente la radio Futura y una agrupación política, ligada al municipio. Asistieron 70 vecinos, entre ellos integrantes de distintas organizaciones sociales y agrupaciones políticas. Se presentaron los siguientes proyectos:

- *Asociación de padres y la directora escuela Santa Rosa de Lima: seguridad vial en la zona.*
- *Comisión de tercera edad del Club Circunvalación: semáforos en la calle 7 de 72 hasta 80.*
- *Escuela N° 9: perfeccionamiento del camino hacia Correa y puente peatonal.*
- *EGB N° 125: creación de un Gimnasio.*
- *Parroquia: creación de un Centro de Educación Física.*
- *Red Solidaria de 82 y 6: solicita un presupuesto de \$45.000, para realizar actividades gratuitas, comprar 8 computadoras y hacer trabajos de carpintería.*
- *Vecinos y profesionales para el desarrollo urbano y social de Villa Elvira. Una arquitecta expuso un documental de la zona en pantalla gigante. Entre sus integrantes estaba un ex subdelegado de la gestión de Alak y entonces funcionario de Bruera. El proyecto incluía: puente peatonal en la zona de 81 y 122, semáforos en varias esquinas, una serie de arreglos en el barrio 19 de Febrero, drenaje y parquización del Arroyo Maldonado, agua potable.*

Otros proyectos fueron presentados por vecinos que no especificaron ninguna pertenencia institucional: ensanchamiento a largo plazo de las calles 1 y 13, poda de pinos ubicados en 7 y 78, de un árbol ubicado en 83 y 7, sistema cloacal, basural en la calle 78 esq. 2, planta recicladora en Villa Elvira, (que generaría puestos de trabajo en la zona y ayudaría con todos los basurales de la zona), mejoramiento de una salita médica (no tiene ni ambulancia, ni enfermeros), transporte público: refugios en las calles y acceso para discapacitados, red de gas para todos los barrios y parquización en el Barrio el Jardín.

Se solicitó que cualquier proyecto que se lleve adelante se realice con mano de obra local, es decir del barrio”.

En relación a la intervención de las organizaciones sociales durante ese primer año podríamos concluir que fue activa en diversas asambleas, independientemente de las características de las zonas: no sólo por la asistencia de sus miembros, sino que presentaron diversos proyectos, colaboraron con la organización del PP al brindar sus espacios para la realización de las mismas, coordinaron algunas asambleas y, en el período anterior al de la votación, realizaron campañas a favor de los proyectos que habían presentado.

¹⁰¹ El CC de Villa Elvira, es el de mayor cantidad de habitantes (59.000) y se divide en tres asambleas (realizadas en un club y dos escuelas). Según el informe realizado por Lódola y Brigo (2011) ocupa el lugar 14° en nivel de ingresos (entre la totalidad de los 18 CC) y tiene el 17% de los hogares con NBI (cifra superior al promedio de la ciudad). Esta zona tuvo un crecimiento acelerado de población en las últimas décadas, a partir de migraciones provenientes de Paraguay, Misiones y Chaco. Las problemáticas de mayor envergadura son la falta de red cloacal, de acceso a la red de agua y gas y la existencia de grandes basurales. El índice de desocupados es el más alto del partido, llegando al 26% (Latorre, 2006).

Los barrios que componen Villa Elvira están integrados principalmente por familias de sectores medios bajos y bajos y cuenta con varios asentamientos.

- Tipo de proyectos según temática

En primer lugar es necesario hacer una aclaración: en diferentes instancias, eventos y documentos institucionales se especifica de manera distinta qué es lo que el vecino presenta en las asambleas (proyectos, propuestas, necesidades, inversiones). Por ejemplo, en parte de la folletería se menciona que el PP es *“un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, en donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas; donde el ciudadano no limita su participación al acto de votar, sino también decide las prioridades de inversiones y controla la gestión de gobierno”* (Guía del PP, 2008). En este mismo sentido el Decreto N° 254/08 establece que se elaborará un listado de *“necesidades de obras o proyectos de inversión”*. Sin embargo, en otros extractos de la normativa el objetivo de las asambleas aparece de manera más amplia: *“expresar las necesidades colectivas y los problemas de la zona, recepcionar las propuestas”*. Por último, en el Reglamento del 2012, se establece que la intervención de los vecinos puede desarrollarse definiendo *“prioridades en materia de políticas de inversión de recursos, en todas las áreas en que los plenarios lo consideren”*, presentando un *“listado de problemas en el ámbito barrial y/o municipal”*, estimando cuál es el territorio y la población alcanzada y solicitando al Consejo del PP, de ser necesario, la elaboración del proyecto. La denominación más habitual que utilizan los actores es la de “proyectos”, por ello se toma en la tesis esta designación.

Durante el año 2008 al analizar los proyectos según la temática a la que se referían (“acción comunitaria e infraestructura urbana”¹⁰²) notamos que la mayor parte de los seleccionados para la votación final (420 proyectos) y los elegidos en esa instancia (39 proyectos) se refieren a la categoría “infraestructura urbana”. No obstante, entre los elegidos en la votación final aumenta la preferencia de los clasificados como “acción comunitaria”. Una posible explicación podría relacionarse con el involucramiento de las organizaciones sociales en la realización de “campañas” para que se vote por los proyectos que se referían a sus instituciones (éstos se incluyen en esa categoría).

Tipo de proyectos presentados en asambleas y elegidos en votación final (Elaboración propia)

Tipo de proyectos	PP 2008		PP 2014	
	420 aprobados	39 elegidos	130 aprobados	30 elegidos
Acción Comunitaria	18%	35,1%	12%	3%
Infraestructura Urbana	82%	64,9%	88%	97%

¹⁰² Estas son categorías que propone el Consejo del PP. “Infraestructura Urbana” incluye: asfalto, mejorado de calles, redes de agua, cloacas, construcción de puentes, veredas, bicisendas, instalación de luminarias, semáforos, obras hidráulicas, eliminación de barreras arquitectónicas, etc. “Acción Comunitaria”: refacción, equipamiento y/o construcción de centros de salud, bomberos, escuelas municipales, centros culturales, campañas respecto a espacios verdes, talleres etc. (Sortino, 2012).

La mayor cantidad de proyectos de tipo “acción comunitaria” se presentaban, por lo general en las asambleas donde el número de proyectos era más alto¹⁰³, siendo heterogénea la presencia de este tipo de proyectos en diferentes zonas (tanto en las asambleas ubicadas en el casco como en la periferia¹⁰⁴). También se identificó que esta categorización (“comunitaria /infraestructura urbana”), en algunos casos no resulta ser un sistema clasificatorio excluyente claro, ya que muchos de los proyectos incluidos en “acción comunitaria” tienen como objeto, por ejemplo, la construcción de un centro de salud, por lo tanto podrían considerarse a la vez como “infraestructurales”. Como se puede observar en el siguiente cuadro, en las distintas ediciones del PP la tendencia a la presentación de proyectos “infraestructurales” se fue acrecentando hasta alcanzar casi la totalidad de los proyectos.

Comparación de proyectos elegidos en votación final según temática y año (en base a datos publicados por la Municipalidad de La Plata, 2014)

	PP 2008	PP 2009	PP 2010	PP 2011	PP 2012	PP 2013	PP 2014
Proyectos Infraestructura Urbana	64,9%	48,5%	61,2%	77,5%	83,5%	87,5%	97%
Proyectos Acción Comunitaria	35,1%	51,5%	38,8%	22,5%	16,5%	12,5%	3%

En la preferencia de los proyectos “infraestructurales” también se fueron identificando diferencias: hasta el 2010 tuvieron un gran peso los relacionados con lo vial (semáforos, luminarias, mejorado de calles, reductores de velocidad) y a partir de ese año comenzaron a incluirse otras obras de mayor envergadura como el asfalto¹⁰⁵ (en el 2009 estuvo presente en 8 asambleas y, en 2014, en 20 asambleas) y las cloacas (que se incorporaron a partir del 2011 en Tolosa y en el 2014 se incluyeron en otras 5 asambleas). La incorporación de estas obras fue posibilitada a partir del aumento del presupuesto que en los primeros 3 años se triplicó y luego se cuadruplicó (respecto del presupuesto total municipal). Contrariamente, entre el PP 2008 y el PP 2014 disminuye la tendencia a elegir proyectos denominados “de acción comunitaria”. Sin embargo, consideramos que esta tendencia requiere de una mayor complejidad interpretativa que la identificación del aumento

¹⁰³ Durante el desarrollo de las primeras asambleas del año 2008, la cantidad de proyectos en cada zona fue variada, con menor cantidad de proyectos: Villa Elisa 1, Etcheverry, Arturo Seguí y Hernández (6 proyectos) y las asambleas con mayor cantidad: Abasto, Tolosa 3, Casco 2 (con 19, 18 y 18 proyectos respectivamente).

¹⁰⁴ Si comparamos el tipo de proyectos según el índice NBI de las diferentes zonas no se observa ningún tipo de relación, ya que en todas fueron predominantes los proyectos de “Infraestructura urbana”.

¹⁰⁵ Desde el equipo estatal el alto porcentaje de obra pública es un elemento de distinción con el resto de los PP en Argentina. Para el Secretario del Consejo, el hecho de que “*se hagan 22 cuadras de asfalto y en otros municipios sólo 2 o 3*”, junto al “*monto y nivel de la participación*” implican que el “*PP de La Plata sea el mejor PP de Argentina*” (Registro de observación de Presentación de propuesta: Gobierno Participado, 15/472014).

cuantitativo en un tipo de proyecto, pues creemos que se relaciona con distintos motivos y la presencia de distintas lógicas por parte de los actores que se entrecruzan en esta política entre las que mencionamos: la de visibilidad de los proyectos¹⁰⁶ (a partir de la colocación de carteles o eventos de inauguración), la de satisfacción de necesidades, viabilidad técnica, etc., condicionadas a su vez, con las posibilidades y limitaciones que implica la propia metodología del PP: los proyectos presentados tienen un límite presupuestario, deben ser de competencia municipal y ejecutables de un año al otro. Estos criterios “técnicos” y los que podríamos denominar como “simbólicos” y “políticos” fueron consolidando una manera de participar a través de cierto tipo de proyectos que son los más “viables”. Por ejemplo, a través de la colocación de un semáforo y de asfalto, frente a la implementación de un proyecto social (como brindar un taller) que requiere el pago del personal a lo largo del tiempo. Asimismo, influía en el tipo de proyectos cuestiones administrativas. Así lo explica el Director Ejecutivo del PP: si el monto del proyecto era superior al asignado en la asamblea o si el proyecto implicaba una gestión transversal de las áreas de incumbencia, éste se dividía en varios proyectos para facilitar su tratamiento en cada dependencia municipal (por ejemplo un proyecto integral para una parque que incluía eventos artísticos, forestación, actividades deportivas, etc., se dividía en tres proyectos, uno pasaba por el área de cultura, el otro por medioambiente y, el tercero, por deportes).

Al consultar al funcionario actual a cargo de la organización del PP si esta tendencia a la presentación de proyectos de infraestructura fue planificada, responde que fue “mitad y mitad” y manifiesta que la tendencia a proyectos de obras se sustenta en las necesidades de los vecinos.

“Es notable la diferencia entre el casco y la periferia, y al interior de la misma periferia. En el casco presentan rampas para discapacitados, centros culturales y no infraestructura como en la periferia (...) en la periferia hay más precariedad entonces, los proyectos son básicos: iluminar una zona, mejorar una calle para que entre el micro o la ambulancia, entubados porque se inundan, ampliación de un centro de salud. Son necesidades propias de la periferia piden cuestiones que en el casco están resueltas” (Entrevista al Secretario del Consejo del PP. 2011).

“Nosotros propusimos 37 calles (...) El coordinador nos decía que un día íbamos a pedir un teatro. Pero se pide infraestructura básica. Servicios básicos: salud y seguridad. Lo cultural no aparece porque no tenemos nada (...) Más adelante queremos armar un centro cultural, si lo básico estuviese, podríamos ocuparnos de otras cosas” (Entrevista a participante de Arana. 2013).

A partir de estos relatos percibimos una continuidad respecto de la experiencia del PP 1998/9 (que analizamos en el capítulo 4) a diferenciar demandas típicas: la población de los barrios periféricos demandarían pavimento y alumbrado, en cambio los vecinos del casco urbano, cultura y

¹⁰⁶ En anexo 7 se presentan fotos de las inauguraciones. La visibilidad constituyó un criterio fundamental, incluso algunos carteles no se ubican en los lugares de los proyectos sino en zonas de mayor tránsito, aunque quede a varias cuadras de donde se realizó una obra.

educación (Martino y Pintos, 1999). Sin embargo, en las distintas ediciones del PP se observó la tendencia mayoritaria y creciente de presentación de proyectos de “Infraestructura Urbana” en todas las zonas (casco y periferia).

- Tipo de proyecto según interés y alcance

Más allá de la temática de los proyectos, también los analizamos según si expresaban intereses desde un plano “particular o colectivo” (Iorio, 2009) o “particular u holístico” (Weyrauch, 2008). Estas categorías están relacionadas con lo que hemos denominado los alcances de las mismas, la primera involucra una necesidad de tipo personal, mientras que los proyectos ligados a intereses colectivos u holísticos plantean un alcance barrial o local/ciudad.

Para la mayoría de los actores entrevistados (coincide la visión tanto de los vecinos, como la de los funcionarios y la del equipo técnico del PP) los proyectos predominantes al inicio de la asamblea son los de tipo “particulares”, que apuntan a solucionar necesidades puntuales y de alcance inmediato, encarnados por vecinos que asisten de forma individual. Respecto de propuestas generales para la ciudad, ninguno de los entrevistados hizo referencias a ellas y en las asambleas observadas, no se registró la presencia de este tipo de proyectos.

Como se señala más adelante, los proyectos que denominamos como “colectivos/holísticos” son impulsados, en general, por actores previamente organizados, integrantes de alguna organización social o institución o que constituyen un grupo particular de vecinos que se reúne alrededor de una problemática (afectados por una inundación o que reclaman seguridad, etc.). Suelen ser del tipo “acción comunitaria”, con un alcance variable en cuanto a la cobertura geográfica (si se refieren a un subconjunto de manzanas o si la propuesta es para la totalidad del barrio). Por ejemplo, durante el primer año de edición entre los proyectos ganadores se incluyeron 6 mejoras en instituciones de la zona¹⁰⁷, 2 mejoras en los Centros de Salud (en Olmos y San Lorenzo), 2 cuarteles de bomberos (en Villa Elvira y San Carlos) y un Centro de atención de mujeres y niños en Tolosa.

Asimismo, se evidenció que muchos vecinos, sin pertenecer a alguna organización formal del barrio o institución se organizaron antes de asistir a la asamblea para presentar proyectos o buscaron alguna organización que los represente. Incluso, también se notó que en las mismas asambleas se encontraban vecinos con idea similares y se juntaban para realizar una presentación común. Sin embargo, los proyectos de mayor alcance geográfico y monetario fueron presentados por organizaciones consolidadas en los barrios, que en opinión de algunos participantes, requieren de un trabajo previo que le diera mayor sustentabilidad a las propuestas.

¹⁰⁷ Asociación Cultural y Deportiva Reconquista (Casco 1), Club El Cruce (Tolosa 2), Club Liga de Fomento Dardo Rocha (Ringuelet), Club El Triunfo (San Carlos), Cultural Meridiano V (Casco) y Centro Cultural (Los Hornos).

“Si el Presupuesto Participativo tiende a apoyar el desarrollo de propuestas de carácter social, eh... entonces suponen la ejecución de las mismas... necesitan una constitución, un lugar donde desarrollarse, no se puede constituir un grupo ahí en la asamblea y después seguir reuniéndose en las casas de algunos, como que no funciona, como que falta madurez para que funcione de ese modo y por eso, terminan siendo las propuestas de las asociaciones eh... las que tienen más cohesión, las que después se pueden traducir en obras realmente realizables” (Entrevista a participante del Casco. 2008).

Por otra parte, el tratamiento de los proyectos particulares en el PP dependió de diversos criterios, entre ellos fue fundamental el rol del coordinador que en algunos casos explicaba que los proyectos debían corresponder con el *“bienestar común y no individual”* y solicitaba a los vecinos que reorienten su participación. También influyó la presencia de los funcionarios y si intervenían en la solución de esas problemáticas particulares y de cómo eran recepcionados estos planteos por el resto de los participantes (si apoyaban el proyecto o no, si competían con los propios, si resultaba indiferente).

Respecto de esta participación, algunos asambleístas fueron críticos con los propios vecinos, porque *“pedían cosas porque sí”* o porque se pedía *“cualquier cosa”*, porque los proyectos *“claramente”* eran de tipo personal, no eran de competencia municipal o implicaban costos *“muy elevados”*.

Por último, la relación entre tipo de proyectos presentados (infraestructura urbana y acción comunitaria), alcances de las propuestas (particular o colectiva) y sus resultados (si resultan elegibles o no), no es lineal. Muchas veces un proyecto que podríamos identificar como *“particular”* que surge por una demanda individual incorpora en su reelaboración otras necesidades barriales similares de otros vecinos o un proyecto específico, genera más adelante la identificación de nuevas necesidades, ampliando su objetivo inicial al involucrar nuevos actores y sentidos que redefinen el proyecto original. Este fue el caso en una de las zonas de Olmos cuando ganó la compra de un camión recolector y reciclador de residuos y, a partir de su adquisición, los vecinos comenzaron a cambiar las prácticas respecto del tratamiento de la basura e incluso se colaboró con otros vecinos que trabajaban como cartoneros.

“La gente empezó a reciclar...a separar. Se hicieron folletos informando el tema de los orgánicos, del fondo de su terreno, de huertas, y después se enganchó también una casa del niño con un proyecto también de reciclado. Los proyectos dispara otras cosas... beneficiamos también a dos o tres chicos que son cartoneros de la cooperativa de reciclados que ya hacen recorridos por zonas o por pedidos de volúmenes. Y ahí también está la escuela que ellos juntan cartón, papel y lo venden para la cooperadora. Está bueno porque la gente al principio dice ‘esto de separar’, y después se enganchan porque los chicos mismos dicen, las botellas de vidrio, las botellas de plástico, los cartones, es una manera de que todos participen” (Entrevista a empleada de Centro Comunal de la periferia de la ciudad. 2008).

6.4. “Barajar y dar de nuevo”

En la segunda mitad del 2008 la organización pasa a manos del partido socialista a través de la conformación del Consejo del Presupuesto Participativo y la entonces Dirección del PP se reconvierte en la Dirección Ejecutiva del PP (responsable de la ejecución de las obras y que por lo tanto se desvincula de la organización de las asambleas). En este marco, se implementan los primeros cambios, tanto en la organización estructural del PP como en la presencia de algunos actores de las asambleas y la trama de las relaciones sociales generadas entre coordinadores, funcionarios municipales y organizaciones sociales. En efecto, el rol de los coordinadores será asumido gradualmente por el equipo técnico del Consejo o por integrantes del partido socialista; los funcionarios del ejecutivo dejan de asistir a las asambleas, a la vez que comienzan a tener mayor visibilidad los delegados y empleados de los CC y pierden protagonismo las organizaciones sociales.

Si para el primer Director del PP era fundamental la unión del equipo de gestión municipal, que éstos tengan presencia en las asambleas y trabajar el vínculo entre funcionarios y vecinos; para el Secretario del Consejo del PP lo estratégico fue posicionar a su equipo como por “*afuera*” del municipio. Así se demuestra en la siguiente cita donde el nuevo responsable de organizar las asambleas no se percibe como parte del gobierno municipal. De hecho, el Consejo durante los primeros años funciona en un local del partido socialista y la Dirección Ejecutiva mantenía la oficina en el Palacio Municipal.

“Cuando asumió Pablo ... se dio como una de sus políticas primeras, digamos, el Presupuesto Participativo y lo organizó con la gente que tenía él ahí, en el municipio, yo todavía no estaba, X (nombra al Director del PP) fue el primero que lo hizo con la gente del Movimiento Evita como apoyo, bueno, toda gente del gobierno municipal” (Entrevista al Secretario del Consejo del PP. 2011).

En el segundo semestre del 2008, al que podríamos denominar como de transición (en el cual se desarrolló el PP 2009), se observaron algunas dudas e incertidumbres entre los vecinos asistentes y problemas en las asambleas debido al notable cambio de actores y “reglas de juego” (en el apartado 5.3.2 se mencionaron los cambios en la metodología del PP). Uno de los hechos más notables fue que el que había sido Director del PP hasta ese momento había adquirido un protagonismo central y en algunas asambleas se lo continuaba convocando. Asimismo, parte de los coordinadores, facilitadores, acreditadores seguían respondiendo a la lógica y dinámica implementada en la primera edición y no comprendían bien las razones de los cambios, ni qué motivaba los nuevos procedimientos (cambios en la estructura, nuevos actores en la asamblea, porcentaje del monto que se decidía en la asamblea, entre otros).

“X (el primer Director) es una persona muy estimuladora, que te entusiasma cuando habla, es imposible no entusiasmartelo... no sé, es como que te enganchás ... encima están en todos

los detalles, vos sabés que si te falta algo lo podés llamar, cualquier duda. En cambio ahora no te dejan participar tanto. ‘Esto se va a hacer así, es así y punto’. En cambio en las reuniones y las capacitaciones que tuvimos con X, fue más participativo, ‘¿qué podemos incorporar?, ¿Qué no?, ayuden’. En cambio ahora nos dicen ‘esto se hace sí y listo chicos’. Vos los llamabas y te decían ‘y no sé, te averiguo’ y nunca más te llamaban. Entonces había dudas. Ellos (por el primer equipo) se mataban haciendo instructivos con detalles, ‘fijate cualquier duda consultá acá, sino llamame’. En cambio acá fueron dos reuniones en el Partido Socialista donde dijeron, ‘bueno mirá, esto va a ser así’” (Entrevista con empleada de Centro Comunal. 2008).

En este punto es interesante retomar la perspectiva de Vergara (2001) sobre la institucionalidad que alcanzan las reglas a nivel de las organizaciones estatales. En el caso estudiado, se habían comenzado a cristalizar ciertas rutinas, en las que se trabajó incluso en procesos de capacitación, que se manifestaban en cierta manera de funcionamiento interno de cómo llevar a cabo el PP en las asambleas, la asunción de roles y modos de relaciones entre actores estatales y de la comunidad. Ante el cambio de gestión, cambian estas reglas de juego y se producen situaciones que generan procesos de resistencias a los nuevos actores y formatos, que en algunos casos implicaron “sutiles” enfrentamientos discursivos entre los propios actores de la gestión municipal en las asambleas y procesos de incertidumbre. Asimismo, el mapa de actores fue cambiando:

- Los **funcionarios** del ejecutivo dejaron paulatinamente de concurrir a las asambleas. Sólo continuaron algunos de segundas líneas que se involucraron con esta política y que, de alguna manera, se comprometieron con la herramienta participativa (por ejemplo, Defensoría del Consumidor o el área de Cooperativas, que era la encargada de realizar algunas obras).

Al preguntar al Secretario del Consejo por la disminución de los funcionarios en las asambleas, este explica que si bien, en algunos casos, esta presencia generaba solución a temáticas puntuales, también se corría el eje de las asambleas generando una “*lluvia de quejas y reclamos que desnaturalizaba la experiencia*”. Igualmente agrega que no era interés de éstos asistir a las asambleas.

“Lo que no quieren los funcionarios es ir a las asambleas, ni tampoco quieren ir al barrio. O sea, van los ingenieros, los técnicos, obviamente para hacer las obras. Pero si vos le decís al director de hidráulica que vaya a un barrio a explicar algo te dice... ‘no, no, no, la explicación es ésta, tomá, andá vos’” (Entrevista al Secretario del Consejo del PP. 2013).

Por su parte, algunos funcionarios manifestaron que no se sintieron motivados a continuar participando debido a que “*quienes organizaban las asambleas eran socialistas*”, ubicándolos también por fuera del grupo original del FRP y, además, porque sentían “*demasiada exposición al concurrir*”.

Contrariamente, quienes comienzan a tener mayor protagonismo son los delegados de los CC, desde el Consejo se valoró que “*incentivan territorialmente la participación, convocando a los*

vecinos” y que informan al equipo de coordinadores sobre las necesidades de la zona y sobre las políticas a implementarse en el territorio. Según la opinión del Secretario, los delegados al principio no habían sobresalido en su participación porque consideraban que las asambleas del PP implicaban una pérdida de poder, en cambio luego cambiaron de posición. En este mismo sentido una de las integrantes del equipo aclara que el PP también les sirve porque cuando los vecinos van a pedir cosas *“muchas veces les dicen vayan al Presupuesto Participativo”*. Este hecho es valorado desde los CC.

“Antes de cada asamblea nos encargamos de hacer un puerta a puerta. Nosotros invitamos a los vecinos e incentivamos la generación de proyectos. Acá nosotros canalizamos las quejas y encontramos en el PP una herramienta legítima porque expresa la voluntad de los vecinos. Le decimos a la gente que vayan al PP y presenten proyectos, que no los podemos resolver acá por la magnitud de las necesidades” (Entrevista a Subdelegado de Hernández. 2014).

- A partir de la segunda edición se comenzó a reemplazar a los **coordinadores** iniciales (especialmente los referentes de organizaciones sociales) por parte del equipo propio del partido socialista, explicitando diferencias respecto del ciclo anterior.

“Ésta es una política de transparencia y control y éste Presupuesto Participativo se está haciendo con tiempo, el otro fue más rápido y hubo errores (...) votarán el 6 y 7 de diciembre, quienes figuren en el padrón electoral, si no tienen cambio de domicilio con un servicio y quienes trabajan en la zona con una constancia de trabajo, para evitar que los de un lado voten en otro como pasó en el presupuesto anterior (...) Un vecino que presentó un proyecto ganador del año pasado se queja de que la obra esta mal hecha y que ahora el resto de los vecinos lo culpan porque se llena de agua. El vecino lo reitera varias veces. El coordinador responde que ese presupuesto fue de otro Director y que ellos no tienen nada que ver” (Registro de observación Gonnet, 1era asamblea, PP 2009. 2008).

El hecho de que el rol del coordinador lo ocupen militantes del partido socialista se aclaraba en las presentaciones de la asamblea: *“nosotros somos del partido socialista”*. En algunos casos propiciaban críticas al PP anterior y a algunas prácticas comunes de la política municipal, como por ejemplo la *“movilización de personas para votar”*. En otros, acompañaban las que realizaban los vecinos. De esta forma, se fue consolidando una imagen de los coordinadores por fuera de la gestión municipal.

“El señor dirigente de un Club de Barrio se acerca al coordinador y le pide que hagan algo por el Club, pero aclara ‘no me mandes a la Delegación que no me dan pelota’. El señor dice que estaban necesitando pintura para la institución deportiva. También comenta su enojo con el Intendente, que había recibido un voto castigo. El coordinador que todo el tiempo trató de desligarse de la gestión municipal, le contesta en tono irónico, ‘yo soy marxista-leninista, llámelo a Pablo por eso, chárlelo con él’” (Registro de observación. Asamblea Villa Elvira. 2013).

También se remarcaba la exterioridad de estos respecto de los barrios (tal como sucedía en algunos casos con los funcionarios en la primer edición) ya que este grupo de coordinadores era un

grupo reducido que no conocía todas las zonas, lo que implicaba que soliciten a los participantes que expliquen con exactitud en que lugar proponían las obras. Esta situación ocasionaba descontento entre algunos asistentes ya que esta situación demostraba que los coordinadores eran “ajenos” al barrio. En este marco, los empleados de los CC comenzaron a tener mayor protagonismo ya que especificaban y complementaban la descripción que hacían los vecinos sobre los problemas del lugar.

Por otra parte, más allá de las diferencias políticas y de cómo se posicionaban los integrantes del Consejo, para algunos vecinos los coordinadores son representantes del Estado ante los cuales realizar reclamos. Esta situación es reconocida por los mismos coordinadores, pero lo asocian más al rol del PP, no a su rol personal.

“No se entiende bien su rol. Nosotros le dijimos vos sos el Estado para nosotros. Te vamos a dar un listado de reclamos. Él dijo que no le correspondía, que eran muchos reclamos, pero nosotros dijimos que no estando la delegada le correspondía hacerse cargo a él. Que la delegada no tiene legitimidad y que necesitábamos un canal de comunicación” (Entrevista a vecina participante de Arana. 2013).

“Entonces, también es un poco el rol que cumple el Presupuesto Participativo como política participativa, de ser la catarsis de la gestión. Porque cualquier problema que pasa, el espacio que tiene el vecino para reclamar es la asamblea. Y... uno de nuestros compañeros siempre dice ‘No me vengas a pedir a mí... es como si vinieses a pedirle vacunas a alguien que está haciendo una política totalmente distinta’. Y eso nos pasa, vienen a hacer reclamos que corresponden a la Delegación o la Secretaría de Obras Públicas...” (Entrevista a integrante 2 del Consejo del PP y coordinadora. 2013).

- Otro actor que surge en esta nueva etapa, y por un corto período, fueron los **foristas**, que comentaron (en consonancia con algunos coordinadores de la etapa 2008) que el resto de los vecinos los identificaba con un rol político y que muchas veces los trataban como intermediarios entre los vecinos y la municipalidad. Recordemos que los foristas son vecinos que elaboraron el reglamento y fiscalizaban las obras. En el primer año los eligieron los integrantes del Consejo entre los presentes de la asamblea. El segundo año los votaron los vecinos participantes y durante el último ciclo, en 2013, no se eligieron. Uno de los foristas cuenta lo desgastante que fue esta tarea de cara con los vecinos y cómo en algunos casos el resto de los vecinos creían que había un beneficio propio al asumir esta tarea.

“Pero este año tienen que elegir a otro porque por reglamento no se puede renovar. En todo momento te critican pero después te eligen para que vayas vos. Yo les toco el timbre y les digo que hay una reunión y te dicen: ‘no puedo porque trabajo’ o ‘porque tengo hijos’ y terminamos siendo un núcleo duro en el barrio de 8 personas que vamos siempre. Esos son los que llamo y se que vienen. Después te recriminan que se habló un tema y no lo llamamos. Pero yo les digo yo te avise para la primer reunión, no puedo llamar cada vez o ir casa por casa de las 10 manzanas. (...) Uno va como un vecino más para ayudar, para cambiar las cosas y si pensás que podes decir cualquier cosa no es así, uno piensa que está a cargo, pero no estas a cargo, yo no estoy a cargo, soy un vecino más (...) la gente en el barrio se piensa que soy amigo de los funcionarios y por eso estoy en esto y vienen y me

piden cosas. Se creen que te estas vinculando con otro fin. A los asambleístas, nos hacen poner la cara con los vecinos y el municipio sigue con las prácticas de siempre, decidiendo a dedo obras, negociando con punteros el asfalto que no salió votado, etc, etc.” (Entrevista a forista. 2013).

En la última parte de la cita también surge que los foristas o asambleístas, como denomina el entrevistado, sienten que terminan representando de alguna forma al municipio y que son “utilizados”. Asimismo, otro forista expresa que no cuenta con información y que no sabe del inicio de las obras. Reflexiona, *“al final no sabemos qué decir, estas pero no estás, se inauguran las cosas y yo no me entero”* (Registro de observación de encuentro de foristas, 5/9/2013).

- Respecto de las **organizaciones sociales**, durante el 2009 se produjo un cambio sustancial ya que éstos no podían presentar proyectos sobre sus propias instituciones. El Secretario del Consejo del PP explicó que este cambio se debió a que el Honorable Tribunal del Cuentas de la provincia estableció que no correspondía usar fondos públicos para organizaciones privadas.

Las opiniones de los participantes respecto de la intervención de las instituciones fue diversa y si bien desarrollamos algunos conflictos respecto de su participación en el apartado siguiente, en este momento del análisis adelantamos que esta decisión del municipio fue apoyada por parte de los vecinos que no estaban de acuerdo en que parte del PP se use para clubes y organizaciones similares, ya que identificaban que representaban intereses de su organización y no del barrio.

“Las asociaciones civiles pensaron que el dinero era para ellos. Se planteó eso y... ‘si es para nuestra asociación sí’, si es para el común entonces medio que no. Pasó la primera asamblea donde se explicó cómo era todo, ya la segunda no participaron y vinieron vecinos particulares, vecinos que escucharon, vecinos que fueron informados, vecinos a los que les llegó un folleto, entonces ellos sí participaron con continuidad (...) En principio fueron estas instituciones las que aprovecharon el presupuesto para las mejoras edilicias, vecinos que estaban relacionados con las mismas y también vecinos particulares que en principio pidieron por su calle, por la iluminación de su zona, por cloacas, etc. Una vez ejecutadas las obras del primer Presupuesto, los actores principales fueron los vecinos que se agruparon para pedir en conjunto y sumar fuerzas” (Entrevista a vecina de Olmos sobre el PP. 2008).

6.5. Las relaciones entre los actores: las asambleas como ámbitos de turbulencia

En el Decreto que crea el PP hace mención a las instancias de participación y al funcionamiento de la asamblea (plazos y rol de cada actor), a la que se refiere a veces como “reunión” y en otros como “un proceso de debate de ideas” (art. 3). Por su parte, en el reglamento del 2012, se especifica que el objetivo de las asambleas es *“materializar la deliberación pública de las necesidades y expectativas de su comunidad de referencia y definir prioridades”*.

La metodología de trabajo planteada intentaba que no se generen discusiones y el rol de los coordinadores era encauzar los mismos y hacerlos productivos¹⁰⁸. Sin embargo, en varias de las asambleas observadas, especialmente en los primeros años se presenciaron distintos tipos de desacuerdos y tensiones entre actores respecto de diversos temas: el monto destinado al PP; el criterio de asignación del presupuesto entre asambleas; el tipo de proyectos viables para el PP; discusiones entre vecinos de la misma asamblea que competían por los proyectos y entre coordinadores y algunos vecinos; el atravesamiento de lo “político” y tensiones a partir del reconocimiento de distintos saberes.

- **La crítica a la limitación presupuestaria:** fue recurrente en la mayor parte de las asambleas y también se planteó en las entrevistas como un factor negativo de los resultados. En este sentido, los actores implicados en estas discusiones eran los vecinos y los funcionarios, donde los primeros reclamaban mayor presupuesto y los segundos justificaban el monto, explicando que era más alto que el de otros municipios.

La asignación del presupuesto para las diferentes asambleas generó disconformidad en la mayoría de las zonas. Por ejemplo, en un CC que tenía dos asambleas, los vecinos de la zona que recibía menor monto que la otra, discutían con el funcionario presente o con el coordinador el criterio de distribución de los recursos. En algunos casos los coordinadores se sumaban a estas críticas. En general, la opinión de los vecinos y coordinadores coincidió en que la asignación debía depender de las necesidades de los lugares y no sólo considerar la cantidad de habitantes. Estos planteos posibilitaron debates sobre cuáles eran los mejores criterios para la distribución del presupuesto, aunque la municipalidad no establecía mecanismos de participación para el diseño de la política.

“Muchos asistentes advirtieron que la distribución del dinero por cantidad de habitantes no es proporcional a las necesidades de las zonas. Uno de los coordinadores manifiesta que ‘las zonas de mayor nivel adquisitivo reciben los mismos montos que zonas más pobres y eso no es justo’. Por ejemplo se plantea que las partidas asignadas al Casco y City Bell reciben más que Arturo Seguí, cuando las problemáticas son menores en las primeras dos zonas” (Registro de observación en la jornada de capacitación, 29/3/2008).

- **El tipo de proyectos que entran en el PP:** en las asambleas los vecinos consideraron que debido a que el monto era bajo, inevitablemente posibilitaba proyectos que contemplaban cuestiones de menor importancia o urgencia. En muchos casos se escucharon críticas al tipo de proyectos que podían ser presentados, incluso ironizando sus alcances. Las frases frecuentes en

¹⁰⁸ En Anexo 8 se muestran fotos de asamblea con distinta dinámica: en una se observa vecinos negociando sobre un mapa las cuadras de asfalto y en otra a la coordinadora explicando el funcionamiento y los vecinos sentados.

distintas asambleas expresaban esta valoración: “*la prioridad es la cloaca, no queremos más plazas*”; “*para pedir un semáforo no hace falta venir a una asamblea*”

“Los vecinos preguntan cuál es el presupuesto. El coordinador responde. Se generan quejas de que es insignificante para la zona, que no va a alcanzar para nada, ‘sólo para podar arbolitos’. Los vecinos no están de acuerdo con el criterio de asignación y se comparan con la otra asamblea de la zona que tiene más presupuesto y menos necesidades” (Registro de observación. Gonnet, 2er asamblea. 2008).

El límite monetario para la presentación de proyectos afectaba la legitimidad del PP porque dejaba fuera, según las opiniones de los vecinos, las “*necesidades más importantes*” como las cloacas, conexión de gas, obras hidráulicas, etc. Algunos vecinos cuando escuchaban el tipo de proyectos que podían ser incluidos se quejaban y explicaban que tenían problemas “*más estructurales*”, pero luego, al entender que éstos no entrarían en el PP, muchos se iban o se “*resignaban*” a presentar proyectos más pequeños.

En la mayoría de las asambleas se observó que la disconformidad respecto al monto se manifestaba en dos momentos: cuando se comunicaba el monto en la primer sesión de la asamblea y, se reiteraba, en el momento en el que el coordinador invitaba a los vecinos a comentar las propuestas, y en muchos casos se señalaba que excedía el monto del PP para esa zona. Los coordinadores debían constantemente aclarar cuáles eran los alcances del PP y se planteaba que las cuestiones infraestructurales, como las obras hidráulicas, quedarían registradas para el presupuesto general.

El bajo monto destinado a este tipo de políticas es una crítica presente en la bibliografía relevada sobre análisis de distintas experiencias de PP. Por ejemplo, Cavalcanti Fadul y Maia Muniz (1999), indican sobre los PP en Brasil, que la proyección del impacto de este proceso es limitado y la proporción destinada a inversiones surgidas de propuestas hechas por la comunidad sólo significa “dividir correctamente lo que sobra” después de haber definido valores referentes a costear los gastos fijos del municipio (por ejemplo personal, deudas, etc.). De esta forma, estos autores expresan que los recursos que “sobran” son siempre escasos para hacer frente a las demandas y a las exigencias populares. En sintonía con esta idea en las asambleas se manifestaba esta idea de que se destinaba un porcentaje muy bajo y se reflexionaba acerca de qué tipo de democracia era la que se pretendía (en respuesta al discurso de que el PP implicaba el inicio de una nueva relación entre el Estado municipal y los vecinos que aspiraba a instalar en la ciudad una “*democracia participativa*”), qué tipo de consulta proponía el municipio y los alcances de la participación.

- Participación desde el reclamo: en la mayoría de las asambleas se pudo observar que se iniciaban con reclamos respecto de los problemas del barrio. En este punto retomamos la categoría

propuesta por Weyrauch (2008) para caracterizar el vínculo entre Estado y sociedad civil como “propositivo o denunciativo” estableciendo que, en general, la tendencia inicial en las asambleas era, más que la presentación de proyectos y propuestas concretas, a participar desde la expresión de reclamos o demandas que exigían solución y estaban dirigidas al Estado municipal, representado por los funcionarios y, en algunos casos, como ya se mencionó, los vecinos identificaban con ese rol a quienes coordinan las asambleas.

Para los funcionarios y equipo que integra el Consejo del PP, *“el reclamo está en el marco de lo entendible y esperable”* y se presenta casi como una reacción natural del vecino ante la presencia del Estado.

“La primera asamblea funciona como catarsis, porque por ahí es el primer espacio en todo el año que tienen de encontrarse con... el vecino de encontrarse con alguien que va en nombre del Estado y ahí... te tiran desde el porqué aumentó la papa hasta... no sé... de todo” (Entrevista a integrante del Consejo del PP. 2013).

El reclamo se manifestaba por un descontento de parte de los vecinos en relación a la falta de servicios en el barrio, promesas o compromisos incumplidos por parte de funcionarios municipales. Este descontento se incrementaba ante proyectos que no entraban en el PP por contemplar montos mayores a los asignados (en los primeros años el presupuesto no alcanzaba para la realización de obras hidráulicas, cloacas, asfalto, etc. como sí se incluyen en las últimas ediciones) o cuando se trataba de demandas que contaban con una larga trayectoria de distintos pedidos no satisfechos por el municipio.

“Un vecino explica que la primer nota fue en 1980 y que nunca obtuvo respuesta. Los asistentes en forma generalizada opinan que la delegación no responde, que el delegado nunca está. Otra vecina dice que la delegación no convoca a nadie y un vecino que asiente, agrega que las cosas las solucionan los vecinos, que no sabe de qué se ocupa la municipalidad” (Registro de observación. Gonnet, 3er asamblea. PP 2009. 2008).

En este sentido, coincidimos con las apreciaciones de Iorio (2009) que define que PP implica *“una ventanilla móvil de reclamos”* y, con Annunziata (2011) que explica que la participación en los PP facilita la presentación por parte de los vecinos de relatos sobre “sufrimientos” que adquieren una dinámica catárquica ante diferentes reclamos. Los mismos entrevistados se refieren a una *“catarsis de reclamos”* o *“catarata de reclamos”* para caracterizar la participación en la asamblea. Otros distinguen esta modalidad de “proyecto”.

“El coordinador remarca que esta participación es una oportunidad para los vecinos y contextualiza el crecimiento de la zona de Villa Castells. Indica que los proyectos tienen que ser para el bien común de la zona. Un participante interviene y expresa que, según su opinión hay una confusión con la idea de proyecto, ‘hay una diferencia entre proyecto, que se refiere al bien común y que es algo más grande, de un requerimiento, que es una demanda o reclamo’”. (Registro de observación. Gonnet, 2da asamblea. 2008).

Sin embargo, estos “proyectos” eran incentivados desde la municipalidad desde la identificación de “problemas” y, salvo algunas excepciones, no surgían de una instancia de elaboración previa¹⁰⁹, ni se debatía sobre sus causas o alternativas para su satisfacción. El mecanismo para la presentación de los proyectos se establecía a través de una planilla (una hoja tamaño A4) que debían completar los vecinos. En ella se indicaba como diagnóstico: “*describa un problema y/o proyecto que afecte y/o beneficie a varios vecinos de su barrio*” (en una de las ediciones se solicitó describir “*3 problemáticas comunes*”); “*estime cuál es el territorio y la posible cantidad de población afectada por el problema y/o beneficiados por el proyecto (territorio y población)*” y, finalmente, se solicitaban los datos de los promotores (apellido y nombre, teléfono y DNI). En general, estas planillas se completaban durante la asamblea y se asociaba en forma inmediata con la “solución” (por ejemplo en el problema se escribía “*falta de asfalto*”).

Las acciones incumplidas, reforzaron el carácter denunciativo de la participación e intensificaba el reclamo por el retraso en la ejecución de las obras de años anteriores (Ver folleto en Anexo 9, sobre reclamo de ejecución de proyecto en Altos de San Lorenzo).

“Los vecinos preguntaban en varias oportunidades al coordinador acerca del estado de las obras elegidas en anteriores PP. Este explica que las obras estarían terminadas para fin de año, antes de finalizar las asambleas de este año” (Registro de observación de Asamblea Villa Elvira. 2013).

“Varios vecinos reclaman por las obras del presupuesto anterior: ‘hay barrios que no tienen nada, solo promesas’, ‘para que votamos si no se hizo ninguna obra’, ‘todavía no esta el camión’, ‘ni vimos el asfalto’. La coordinadora explica que las obras tienen tiempo de implementarse hasta el 31/12. Antes de terminar la asamblea uno de los vecinos le dice a la coordinadora ‘hagan la obra que falta rápido, porque si la gente ve la obra va a ir a votar’” (Registro de observación de Asamblea Olmos. 2013).

Lo particular de la última edición del PP analizado es que el reclamo queda difuso hacia quién se dirige, ya que no hay funcionarios presentes, a excepción de los delegados que participan de algunas asambleas y responden sobre aquello que se relaciona con servicios cuya prestación dependen del CC. En los casos en los cuales los vecinos piden explicaciones por los retrasos de las obras, interpelan a los coordinadores y, si está presente, al Secretario del Consejo de PP, pero la respuesta siempre ronda sobre la explicación del retraso particular de ese proyecto¹¹⁰ y que el municipio se comprometía a realizarlo, pero que esa parte del PP no dependía del Consejo sino de la Dirección Ejecutiva, que en ninguna de las asambleas observadas tuvo presencia (salvo durante los

¹⁰⁹ Como la propuesta del jardín de infantes de Villa Elisa donde la organización que presentó el proyecto elaboró los planos de cómo debía ser el jardín (Ver Anexo 10). Otros caso de concurrencia con proyectos elaborados es el de los participantes de otros años que conocen el mecanismo o durante el PP 2014 en el que se hizo una difusión por Facebook. En estos últimos casos los asistentes se habían reunido previamente para señalar en una planilla las cuadras que carecían de asfalto, cloacas, luminarias.

¹¹⁰ En algunas asambleas del 2014 se contextualizaba que esa obra estaba retrasada debido a las inundaciones y a la cantidad de obras que había realizado el municipio como consecuencia de la misma inundación.

primeros años). En algunos casos los propios coordinadores realizan comentarios “irónicos” respecto de dónde dirigir los reclamos, actitud que evidencia cierto “roce” entre áreas del ejecutivo municipal o falta de articulación intraorganizacional.

Otro tipo de reclamo, estuvo orientado a la propuesta general del PP, es decir, se percibe que el Estado estaba desligándose de sus responsabilidades poniendo a los propios vecinos a elegir obras que correspondía que las inicie el Estado.

“Se genera una discusión respecto a las obligaciones del Estado. Un vecino dice que la señalización, la poda de árboles, la limpieza, son todas obligaciones del Estado y no deberían proponerse proyectos en ese sentido. Hay muchos vecinos de acuerdo y lo aplauden. El Director del PP interviene y dice que el PP implica decisiones de los vecinos sobre cómo se usan los recursos, y esto puede o no coincidir con las obligaciones del Estado. La idea es conocer prioridades y necesidades de los barrios que pueden no estar siendo registradas por el municipio” (Registro de observación. Casco, 2da asamblea. 2008).

“El Presupuesto es interesante pero el municipio tapa baches por este medio. El municipio no hace obras sino es por medio del presupuesto participativo. En la asamblea los vecinos se quejaban ‘por qué los vecinos teníamos que pedir esto, si era obligación de la municipalidad’. Al principio la esencia del presupuesto era distinta, ver que necesitaban los vecinos, pero luego toda la obra pública fue pasando por el presupuesto participativo. Hay un no hacer que se torna la esencia del Estado, aunque se recauda (...) de la delegación directamente te dicen que presentes las demandas en el presupuesto” (Entrevista a vecina participante de Arana. 2013).

Estas últimas citas reflejan las distintas concepciones sobre lo que debe hacer el Estado, sobre los alcances del PP y sobre el rol del ciudadano. En este sentido, algunos vecinos valoraron críticamente los espacios de participación exponiendo argumentos similares a los que hemos expuesto en el apartado 2.5 a partir de las ideas de Boisier (1997) y Pérez Brito (2004), que advierten que el Estado traslada sus responsabilidades a la sociedad. Asimismo, plantean que el PP es utilizado como una estrategia de marketing del municipio para mejorar la imagen: *“para quedar como una gestión que hace lo que el vecino quiere”*. El vecino exige que el Estado no haga lo que el vecino quiere, exige que el Estado planifique, analice propuestas y tome decisiones.

- Relaciones entre vecinos al interior de la asamblea: en algunas ocasiones, el límite del monto para cada zona también actuaba de disparador para generar discusiones entre los propios vecinos, sobre la legitimidad e importancia de los proyectos. Estos desacuerdos se tradujeron en distintas disputas, especialmente entre proyectos particulares de corto alcance o que denominamos como particulares (iluminación o arreglo de vereda en *“mi cuadra”*) y entre éstos y los colectivos (arreglo de una plaza, equipamiento del centro de salud, proyectos referidos *“al bien común”*).

“Surgen discusiones entre vecinos y no se escuchan entre sí, por una parte de presentan propuestas de baches y agrandar una calle pero principalmente la reunión tuvo como tema

central: la inundación y las calles intransitables. Otro vecino dice que los alrededores de la escuela y el centro de salud no pueden esperar, que tienen que ser prioridad porque van un montón de chicos pobres. Otro participante considera que los vecinos se van a pelear por las necesidades del barrio y pregunta a los funcionarios presentes: ‘¿por qué el municipio no dice cuales son las obras y listo que es su función, decidan ustedes!’” (Registro de observación Gonnet, 1era asamblea, PP 2009. 2008).

También se generaron discusiones entre vecinos representantes de distintas organizaciones por establecer cuáles eran las principales problemáticas en el barrio. Por ejemplo, en una asamblea se observó una discusión respecto de qué necesidad era más prioritaria si las referidas a la tercera edad o a la infancia:

“Al momento de presentar los proyectos, surge una discusión entre dos grupos, respecto de cuál es el que tiene más necesidades. El grupo que impulsa un proyecto que contempla contención para niños justifica su relevancia proclamando que ‘los niños son el futuro’; ‘los nenes son muy importantes’. El otro grupo, interviene reclamando sentirse discriminado y explican que ‘los viejos hicieron todos por el país’, que son los que ‘sacaron el barrio adelante y que estuvieron siempre, sufriendo distintas inundaciones son los que trajeron a Perón y resistieron a la dictadura’. Todos las personas adultas aplauden se ven afectados, se emocionan, afirman” (Registro de observación. Tolosa, 1er asamblea. 2009).

Asimismo, se desarrollaron situaciones donde los integrantes de las organizaciones sociales concebían que sus proyectos eran más “importantes” por tratarse de temáticas que se venían trabajando con anterioridad, con una planificación y que se orientaban “al bien común”, frente a proyectos de carácter individual o espontáneos.

“Pero lo que yo observé de allá fue una cosa como que nosotros dijimos ‘bueno pongamos... alguien dijo papeleros, entonces papeleros’. Pero nosotros dos que fuimos constantes, que fuimos los de los dos centros culturales, hay una organización, una idea de continuidad. Todas las asambleas fueron como muy cortadas, donde alguien propone unas cosas y la propuesta luego no se sostiene. Y eso creo que debe haber pasado en muchos espacios” (Entrevista a vecino del Casco. 2008).

Sobre la participación de las organizaciones sociales hubo distintas posturas. Este tipo de participación no era bien recepcionada por algunos asistentes, ya que por ejemplo se ponía en cuestión la representatividad que tenían en el barrio y sobre el reconocimiento de su trabajo.

“El mayor conflicto planteado por los vecinos es la poca cantidad de dinero cuando el funcionario presente aclara que el monto es de \$150.000, porque el peso poblacional es poco. Los vecinos dicen que a esta zona de Gonnet no le toca mucho. Los vecinos reclaman que no alcanza para nada. Los vecinos terminan discutiendo acerca de prioridades de la zona y si la Junta Comunal que presentó un proyecto sobre limpieza de zanja y asfalto para dos calles, hizo o no cosas para el barrio, ya que nadie sabía de su existencia” (Registro de observación. Gonnet, 1er asamblea. 2008).

En otros casos, los vecinos veían la participación de las organizaciones sociales como destinatarias de beneficios particulares para sus miembros y no para el barrio. Además, los vecinos

que presentaban otros proyectos percibían que no podían “competir” con los proyectos de las organizaciones que movilizaban mucha más gente.

“La asamblea se hizo en el Club Reconquista y salió votado el arreglo para la cancha del club y el arreglo para la biblioteca del club. Y como se votó ahí y se hizo.... Yo quería el semáforo que presentó X (menciona una vecina y relata la importancia del semáforo en un cruce de calles en el barrio por su cercanía con una escuela). Si yo tengo un club y quiero que arreglen los vestuarios, que arreglen la cancha de tenis, que arreglen la biblioteca... por supuesto que voy a hacer votar a todos los socios que están en el club y es difícil ganarles” (Entrevista a vecina del Casco. 2014).

Producto de las discusiones que se generaban a partir de proyectos al interior del mismo barrio o entre los que comparten una asamblea, coincidimos con Grimson (2009: 11 y 12) acerca del barrio como una modalidad de localización, de marcación de un contexto de interacciones sociales y de identificación social, que remite a “una categoría social referida al espacio, no una categoría meramente administrativa”. A partir de este reconocimiento, en el trabajo de campo se evidenció cómo distintos actores significan de forma diferencial las realidades del “barrio” y disputaban esos sentidos y los reproducen en las asambleas. En efecto, los enfrentamientos entre vecinos surgen en forma recurrente y se encarna con fuerza en sus testimonios. Los ejes de esas disputas son: qué tipo de proyectos son más “justos” o “prioritarios”, para cuáles vecinos y de qué sectores. Es decir se discute acerca de cuál es el criterio de relevancia de los proyectos y de sus destinatarios. Sobre este punto es necesario aclarar que el diseño del PP no prevé criterios de relevancia, sólo la cantidad de votos que reúne cada proyecto. Para algunos vecinos los proyectos que deben ingresar al PP deberían contemplar las necesidades de las zonas y los sectores socioeconómicos que contienen.

“Los vecinos distinguen entre dos zonas que comprende el área de la asamblea, la rica y la pobre: ‘hasta la calle 48x tienen todo, después no pasa el basurero, no hay luminarias, no hay nada’. La vecina opina que los proyectos deberían orientarse hacia este último lugar. Otra vecina (de la zona considerada “rica” según el vecino anterior) está en desacuerdo con esta delimitación e introduce otra división territorial, donde la zona de esta asamblea queda unificada sin divisiones, corriendo la frontera simbólica de la calle mencionada (48x) respecto a otra zona de Gonnet que corresponde a la asamblea donde está la Delegación, del otro lado del Camino Centenario, donde ‘sí están los ricos. Nosotros deberíamos tener mayor presupuesto porque tenemos más necesidades’” (Registro de observación. Gonnet, 1er asamblea, PP 2009. 2008).

Otro criterio para clasificar si el proyecto es “justo” es respecto a si beneficia a aquellos que pagan impuestos, situación que los haría más merecedores de obtener las obras.

“En la zona hay otros sector social, de casas más lindas y hay una diferencia, no se si de clase pero si social. Y se refieren a ‘los garcas de allá’, ‘si tenes plata, arreglate la calle vos’. Entonces el otro tipo dice ‘yo pago los impuestos, vos no los pagas, vivo acá hace 30 años, y no tengo asfalto’, se arma discusión, y el otro apura con algún tipo de violencia y entonces el otro no va más” (Entrevista a vecino de Olmos. 2013).

“Hace poco tuvimos una reunión en Arturo Seguí donde la discusión con una vecina era, justamente, su queja de que el año anterior había ganado el Presupuesto un grupo de vecinos de otra zona que, según ellos, estaban colgados de la luz, que no pagaban impuestos... entonces, que no era justo (...) pero no es nuestra responsabilidad ser veedores de quiénes pagaban los impuestos” (Entrevista a Secretario del Consejo del PP. 2013).

Para otros vecinos la prioridad es según la capacidad de movilización y organización que demuestran en la asamblea. Por ejemplo, en un barrio de la periferia sur de la ciudad, una asambleísta cuenta que una calle también divide dos barrios y que en la asamblea ambos barrios *“midieron fuerza organizativa”* para determinar la cantidad de calles que correspondía a cada grupo. Finalmente, el criterio predominante fue seleccionar las calles de acceso, quedando beneficiado el grupo que más se había movilizadado para asistir en la asamblea. Por último, identificamos disputas entre barrios que se origina a partir del tiempo de residencia de los habitantes y que discuten el criterio numérico de cantidad de habitantes.

“Nosotros pedimos al municipio alguna alternativa para no tener que enfrentarnos con un barrio con muchísimas necesidades, que se formaron de la nada, una villa y que, en la medida que se sigan asentando ahí, el resto de los vecinos de siempre nunca vamos a tener ninguna obra, porque los vecinos que van llegando son muchísimos más” (Entrevista a vecino de Olmos. 2013).

A partir de los diferentes relatos se pueden identificar una pluralidad, divergencia y confrontación de concepciones sobre los proyectos que deberían ingresar en el PP. Estas posiciones implican distintos intereses y, retomando los planteos de Vilas (2013), podemos observar cómo emergen criterios opuestos de organización de esos disensos, a partir de acciones de enfrentamiento, tal como veremos en el apartado 7.2.

Asimismo, a partir de los testimonios relevados durante el trabajo de campo, y de las entrevistas, se percibe que el barrio no constituye un espacio homogéneo caracterizado únicamente por lazos de solidaridad intrínsecos o por vecinos que se juntan casi naturalmente a presentar proyectos según sus necesidades. En los espacios participativos se identificaron diversos tipos de relaciones, que comprende desde la indiferencia a proyectos ajenos, la competencia entre los mismos y la referencia a ganar o perder, disputas entre sectores del barrio.

“Perdimos contra el Descanso porque tienen más habitantes que nosotros. Entonces yo pasé por la oficina del Consejo, salimos segundos, ellos ganaron por 800 a 500, yo plante que estaba mal y me dicen que es democrático. Pero si ellos son más y es más grande! Pregunto si lo nuestro se va a hacer y me dicen que no, que vaya el año que viene. Entonces yo digo ‘que para que voy a ir, si siempre voy a perder. Nosotros al Descanso no podemos ganarle, que les den las cosas a ellos y que no hagan la asamblea. Entonces entramos en una competencia entre el Descanso, el Bosque y la Serena, los tres barrios” (Entrevista a vecino participante de Olmos. 2014, subrayado propio. Los nombres de los barrios son ficticios).

Sin embargo, en el mismo CC también se registraron situaciones de solidaridad como en el siguiente caso: en una localidad los vecinos consiguen, después de presionar durante un año, una tercera asamblea (Olmos 3) para no tener que enfrentarse por los proyectos con un barrio que tenía mayor cantidad de habitantes. Pero al interior de la misma no se reproduce esta lógica de competencia entre los dos barrios que quedan comprendidos en ella (el barrio La Serena, con mayor cantidad de habitantes que el barrio el Bosque), contrariamente se acuerda subdividir a su vez el presupuesto para que ambos barrios, de forma equitativa, puedan concretar proyectos para sus respectivas zonas.

- **El atravesamiento de lo “político partidario”:** este tema surgió como preocupación en todos los actores participantes del PP, vecinos, coordinadores y en los propios funcionarios. En algunas entrevistas y observaciones se identificó que se esperaba que “la política” quede fuera del espacio participativo o se hacía referencia a que en las asambleas surgían “*sospechas*” sobre la pertenencia política de algunos participantes. El argumento para esta posición es que se asociaba “lo político” al interés personal.

“Hubo una persona que fue señalada como perteneciente a una sociedad de fomento, que yo la desconocía, que vivía más o menos cerca de mi casa, y, fue medio atacado porque él presenta un proyecto que era para la sociedad de fomento y era mucho dinero, y decían que en realidad era para él, bueno...esas cosas que suelen ocurrir, nada diferente. Eh... y... supongo que esta persona también era identificada, además de ser presidente de la sociedad de fomento, también creo que tenía algún tipo de militancia política. Que a mí me parece que está muy bien... pero ¿a gente le huye a eso, no? Pero bueno, uno participa como un vecino pero cualquiera va a tener una militancia y de hecho la va a llevar ahí... y es lógico, pero actualmente es como mala palabra eso. No sé si realmente era injusto o era justo, no sé porque no tuvo tiempo de explicarlo. Yo no lo conocía, pero parece que los que estaban ahí sí, y no les gustó. Y él supuestamente presentaba este proyecto para beneficio de un montón de gente que supuestamente concurría a la sociedad de fomento. Pero, a la gente no le gustó eso. Hay como un cierto prejuicio de que ‘esto es político’” (Entrevista a vecina participante 1 de Gonnet. 2008).

Durante el primer año la presencia de partidos políticos en las asambleas se concentraba mayoritariamente en distintas vertientes del PJ, entre alakistas y militantes del bruerismo. Los coordinadores en la capacitación recibida en el 2008 habían manifestado como posible problemática la presencia de grupos opositores o “*punteros políticos*”, principalmente del alakismo. En este punto fue importante el rol asumido tanto por los coordinadores para “*encauzar*” las discusiones, pero principalmente este era un rol que desempeñaban más eficazmente los funcionarios del gobierno municipal que asistían a las asambleas y, especialmente, el entonces Director del PP que ejercía un importante liderazgo e intentaba “*descomprimir situaciones*”, neutralizando a los grupos opositores. Asimismo, algunos funcionarios relatan, y se observó en las asambleas, que fueron los

propios vecinos los que apartaban a estos grupos cuando visualizan que *“iban a embarrar la cancha”*.

La actitud respecto a los funcionarios responsables del PP en este tema es distinta entre sí. El entonces Director del PP, y posterior Director Ejecutivo, planteaba la situación como no problemática, ni con los grupos del PJ, ni con la oposición. En efecto, la estrategia en el diseño de la política fue la inclusión de distintos grupos para que le dieran respaldo a la política.

“Es muy difícil golpearle a una política pública, de la importancia que podría tener el presupuesto, más allá de que... y que incorpora a todos los sectores. Por ejemplo había concejales de la oposición que venían a una asamblea y surgía alguna duda, yo la aclaraba, y no sólo del presupuesto, si no dudas generales de gestión o de concejo deliberante y le daba la palabra al tipo, entonces cuando vos incorporas así a todos los sectores, es muy difícil que como contra partida quieran dar un golpe de efecto pegándole” (Entrevista al Director del PP. 2008).

Contrariamente, el Secretario del Consejo coloca el tema de la política en las asambleas en un lugar central y de preocupación: *“el Presupuesto Participativo es también un teatro de operaciones políticas, que puede ser ganado por ‘aparatos’ partidarios con el único fin de legitimar o erosionar socialmente al gobierno de turno”* (Sortino, 2012: 13). En este sentido, se elabora un discurso por parte de algunos funcionarios en defensa al PP, de las supuestas críticas de sectores políticos que intentan *“boicotearlo”*, aunque no se especifica quiénes son esos sectores. En el siguiente extracto del discurso del hermano del intendente, entonces diputado provincial, por ejemplo se destaca la validez del PP como política de planificación, desarrollo e inclusión.

“Hay sectores políticos mal intencionados que la oponen a la planificación, quieren suspender el PP. Este programa ayuda a la planificación estratégica, enriquece a los planes de desarrollo (...) Otra cosa que nos plantean es que no hacemos obras por fuera del PP y esto no es así. Lo que pasa es que las obras del PP tienen mucha publicidad. Por ejemplo, la apertura del casco no es del presupuesto participativo. Es una herramienta importante que complementa las obras estratégicas del municipio. Los que critican quieren una ciudad excluyente y nosotros queremos una inclusiva” (Registro de observación. Exposición de Diputado provincial en presentación del libro del Secretario del Consejo del PP, 5/9/2013).

Al consultar por acciones concretas de la oposición respecto del PP, las referencias se tornan ambiguas y la situación con la oposición no se presentan como conflictiva. En esta línea, una integrante del Consejo manifiesta que la oposición no ha jugado un papel central y un indicador de ello es que en las distintas campañas *“nunca utilizaron al Presupuesto Participativo como para ganar”*. Cuando sí se reconoce una situación conflictiva es cuando se hace referencia a los *“punteros”* que, según los testimonios del Secretario del Consejo, se contraponen a los vecinos *“genuinos”*. Esta idea se repite en distintas presentaciones institucionales que realiza el funcionario.

“En la primer ronda de asambleas, los vecinos genuinos decían que les molestaban la presencia de punteros, que son referentes barriales, pero se los llamaban punteros. Nosotros decíamos que vayan a las asambleas y ganen en cantidad, así no ganan los

mismos de siempre. Los punteros también se enojaban, pensaban que se les acababa la militancia. Había chisporroteos se acaba la militancia clientelar” (Registro de Observación. Discurso del Secretario del Consejo del PP en la presentación del libro. 4/9/2013).

En el relato del equipo que se desempeña en el Consejo se va consolidando una concepción de que el PP compite con el sistema clientelar y la participación directa del vecino en la asamblea surge como un mecanismo de disputa con el actuar del puntero. Entonces el puntero para garantizar su existencia debe “*recrear*” sus prácticas e involucrarse en proyectos “*reales*”, lo que hace suponer que los suyos no son reales. En este sentido, observamos que se construye un discurso que sostiene como argumento positivo que el efecto de la participación en el PP tiene la potencialidad de convertirse en un método de control del clientelismo, que señalamos en la bibliografía del capítulo 2 (Cunill Grau, 1991; Blanco Fillola, 2002, Souza, 2004).

“Los ‘punteros’ plantean que con el Presupuesto Participativo se les termina la militancia, porque los vecinos se reúnen sin la necesidad de recurrir a ellos y toman decisiones que luego serán materializadas por el gobierno, sin su mediación tradicional. Nuestra respuesta: ustedes tienen que transformar creativamente su militancia histórica, lo que equivale a decir que deben abandonar el clientelismo en sus diversas modalidades y movilizarse detrás de proyectos reales que van a mejorar en forma casi inmediata la calidad de vida de sus vecinos” (Sortino, 2012: 8).

Asimismo, algunos vecinos se refieren a que los “*punteros*” despliegan acciones difíciles de contrarrestar siendo muy difícil “*ganarles*” porque tienen “*estrategias para juntar votos*”.

“Cuando aparece el presupuesto participativo armamos con los vecinos algo, pero estábamos dentro de una zona donde esa zona incluía a otro grupo de gente, que muy validamente está movilizadora, porque hay que reconocer que están organizados, tienen un líder, lo siguen y si ven que pasa uno en bicicleta, le dicen ‘¿votaste?’ y lo agarran y lo llevan a votar. Es un método y da resultados (...) yo no estoy en contra del puntero, sino del sistema del puntero” (Entrevista a vecino participante de Olmos. 2013).

Si bien las referencias iniciales de funcionarios y coordinadores se orientaban a la presencia de alakistas, el panorama fue cambiando¹¹¹ y, año a año, comienzan a asistir los militantes brueristas y personas relacionadas con los CC. Esta activa presencia, también se observa el día de la votación, ya que éstos acompañan a algunos vecinos a votar y preguntan a las autoridades de mesa por si determinadas personas concurren a la elección.

Sin embargo, la relación entre “*militante*” y “*vecino*” no siempre está en tensión. Por ejemplo, en una de las zonas de la periferia sur de la ciudad un militante, Rubén, relata como fue el proceso de participación en la asamblea y el esfuerzo conjunto que se generó entre “*vecinos*” y “*militantes*” alrededor de un proyecto.

¹¹¹ En la edición del PP 2014 no se generaron enfrentamientos entre estos y los vecinos “*genuinos*”. Si surgía alguna crítica a la gestión actual, rápidamente intervenía alguno de estos militantes o los empleados de los CC para dar alguna explicación y disolver esa crítica. Incluso, en algunos casos son los mismos militantes brueristas quienes critican, no a la gestión municipal sino a la organización del PP o la delegación.

“El proyecto en cuestión fue originado por la necesidad de contar con la extensión de la red cloacal en el barrio y se fueron sumando otros complementos como lomas de burro y luminarias para algunas calles. Rubén lo define como ‘un proyecto mancomunado entre vecinos independientes y vecinos militantes’ y que fue militado desde el ámbito de cada uno de sus creadores. Asimismo, Rubén promovió la idea de hacer un panfleto donde figurara de qué constaba el proyecto, ya que hasta el día de la votación desde el municipio no habían hecho ningún tipo de difusión, razón por la cual se había quejado con los organizadores del PP. Diseñaron algo ‘muy casero’ y lo fotocopiaron y así salieron a hacer puerta a puerta por las manzanas del barrio. Más tarde llega un vecino autor del proyecto y entabla una conversación con Rubén, le pregunta desde cuando existe el PP. En esta conversación Rubén le explica que lo que ellos hacían era poner la estructura militante a disposición para traer gente. En este punto, el vecino opina que le parece bien porque ‘unir a la gente, juntarla por un objetivo en común’ a él le resultó muy costoso y cuenta el trabajo que hicieron con su mujer en el barrio para conseguir votos, avisando a todos los vecinos acerca de presupuesto participativo y del proyecto que ellos proponían para la mejora del barrio, pidiéndoles que se acerquen a votar” (Registro de observación de la votación del PP, conversación con militante, Villa Elvira, 7/12/2013).

Tanto el “militante” como el “vecino” usaron estrategias de difusión similares ante un proyecto convenido entre ambos. El vecino de Villa Elvira, según la conversación expuesta en la cita anterior, acuerda que la estructura militante organice la elección. En cambio, otros vecinos que compiten con los proyectos de los “militantes” sí manifiestan su desacuerdo. Estas situaciones de confluencia/competencia se repiten en distintos barrios. En el libro del Secretario del Consejo del PP se exponen casos similares:

“En un barrio del casco urbano de La Plata, más de 500 familias de clase media se veían en riesgo por el solo hecho de que una plaza estaba a oscuras y en ruinas y servía de guarida para delincuentes que desde allí estudiaban los movimientos del vecindario. Los ‘genuinos’ plantearon el problema y los ‘punteros’ se movilizaron para que el proyecto fuera el más votado, porque otro proyecto -un centro cultural de prestigio sobredimensionado¹¹²- contaba con una apreciable logística que ‘amenazaba’ con llevarse la victoria. La unión de ‘genuinos’ y ‘punteros’ logró la iluminación y restauración de esa plaza, que no sólo fue un cambio estético: llevó tranquilidad a todos los vecinos (...) En un barrio de la periferia sur de La Plata, más de 100 familias de escasos recursos no podían llevar a sus hijos al jardín de infantes más cercano, porque su capacidad estaba desbordada. No es poca cosa que los ‘genuinos’ lograsen la ampliación de ese jardín que hoy contiene a todos esos chicos, cuyos padres ya no tienen que llevarlos lejos de sus hogares. No es poca cosa que lo hayan logrado por sí mismos y sin la colaboración -y hasta con la oposición- de los ‘punteros’. Si los ‘punteros’ se hubiesen percatado de que ese era el proyecto para ese barrio y no otro y lo hubiesen apoyado, habrían ganado en presencia y respeto con los ‘genuinos’. Si los ‘genuinos’, sólo porque estaban los ‘punteros’ se hubiesen apartado y no hubiesen presentado ese proyecto y trabajado por él, habrían sido cómplices de una carencia inalterable” (Sortino, 2012: 9).

En el primer caso surge la unión del vecino “genuino” y el “puntero”, pero se identifica un “otro” que es el que pone en peligro la concreción del proyecto. En la segunda, un proyecto de los

¹¹² Este centro cultural presentó proyectos que resultaron ganadores entre el 2008 y el 2010: parquización, iluminación, escenario, gradas, iluminación, bancos, circuito peatonal, pavimentación y arreglo de veredas aledañas.

“genuinos” logra imponerse pese a que no contó con el apoyo de los “punteros” y hacia el final de esta cita está presente la visión del “vecino genuino” que tiene la responsabilidad de poder expresar en forma correcta sus demandas y “trabajar” por el proyecto. Desde la visión de los integrantes del Consejo se sostiene esta idea de que si el proyecto no resulta ganador, en parte, es porque el vecino no se involucró y en las asambleas remarcaban esta idea: *“El coordinador explica que quienes presentan proyectos en el presupuesto participativo tienen la obligación moral de ser fiscales de su propio proyecto porque se está gastando plata que es de todos los vecinos”* (Registro de Observación en Villa Elvira. 2013).

Por último, se coloca el conflicto en el seno político del propio gobierno municipal, visualizando las fracciones políticas internas de la gestión, sobre todo durante los primeros años del PP.

“Nos hicieron la guerra muchos desde adentro... era... era una cosa insoportable. Bueno, zafamos. Los años 2008 y 2009 fueron bravos, ya en el 2010 ya está. La expectativa no era estar cinco años este... a cargo del proyecto, en principio. Pensábamos que en un par de años nos íbamos. No porque quisiéramos, sino porque... bueno, las cosas son así. Pero bueno, nos fueron confirmando año tras año y... acá estamos” (Entrevista al Secretario del Consejo. 2013).

De esta última cita se desprenden varias cuestiones. En primer lugar da cuenta de cuál fue la situación en el municipio, de enfrentamiento entre las distintas fuerzas políticas que confluyeron en el FRP y que posibilitó la elección de Bruera. Esta referencia también nos aporta para la comprensión del marco en el cuál se desarrolló la implementación de las primeras ediciones del PP en manos de un sector que por entonces era socialista. La frase *“nos hicieron la guerra”* visualiza la política en esta etapa de la gestión como un campo de batalla, donde unos ganan y otros pierden. En conversaciones con funcionarios del resto de las áreas municipales han explicado que cuando la organización del PP pasa a manos del socialismo, pierden el interés de ir porque no conciben a este sector como parte del *“riñón bruerista”* y no querían apoyar entonces una política dirigida por un grupo que no consideraban afín.

La relación entre el Consejo y el resto de las áreas municipales pasó por distintas etapas, desde la confrontación hasta la indiferencia. En tanto el posicionamiento del Consejo es ambivalente, a veces se muestran como parte de la gestión y en otras oportunidades señalan que pertenecen a otro grupo político, que en la actualidad ya no se reconoce como socialista, sino como kirchnerista y aliado con el bruerismo. En opinión de una de las coordinadoras de las asambleas (integrante del Consejo), los vecinos demuestran un rechazo por la política o por los políticos, pero a ellos no los visualizan de esa manera y los conciben por fuera del gobierno municipal.

“(...) Hay un rechazo general a cualquier rol político. Nosotros somos la excepción pero porque es como que no nos terminan de ver políticamente. O sea, nosotros cuando vamos a la asamblea no terminan de identificar cuál es nuestra postura política muchas veces. Pero,

en cambio, con el puntero o nos pasa con los delegados, sí hay como una identificación inmediata de que ellos son el gobierno o están militando para el gobierno, entonces necesariamente los rechazan” (Entrevista a integrante 2 del Consejo del PP y coordinadora).

En tanto los mismos vecinos, respecto de cuál es el posicionamiento del equipo que lleva adelante el PP (nos referimos a los integrantes del Consejo ya que la Dirección Ejecutiva en la actualidad no tiene visibilidad) tienen opiniones diversas. Algunos los representan como funcionarios del municipio y otros los aprecia de una forma distinta que al resto del gobierno municipal: *“Ellos siempre nos abrieron las puertas de la oficina (...) una cosa es la administración del proyecto y otra la parte política”* (Entrevista a vecino de Villa Elisa. 2014); *“La gente de x* (se refiere a la del Consejo) *están por fuera del municipio y no le dan apoyo”* (Entrevista a vecino del Casco. 2013). En efecto, los vecinos que participaron de distintas ediciones saben los nombres de los miembros del Consejo, la dirección del Consejo y hasta los inconvenientes de funcionamiento y las pujas internas de este sector en su relación con las áreas del municipio. Sin embargo, que algunos vecinos no visualicen al área que organiza las asambleas (Consejo) como parte del municipio no implica que consideren que están por fuera de la “política”. En este sentido, los integrantes del Consejo refieren a que perciben que el vecino piensa que ellos también tienen una “lógica política electoral”. En el diálogo que se expone a continuación ellos presentan su concepción sobre la política:

“Integrante del Consejo 2 (IC2): Entonces, si vos estás en un rol que es político se interpreta que es necesariamente electoral, entonces de algo tenés que tener la culpa, algo tenés que estar escondiendo, algo tenés que estar pretendiendo. Y siempre están como a la defensiva, y nosotros lo que siempre tratamos de plantear es que para nosotros la forma de hacer política es esa, involucrarse, discutir, o sea... venir y plantear sus propuestas. Pero como que siempre están esperando que en cinco minutos le pidas el voto para algo, creo yo.

Secretario del Concejo (SC): Me olvidé de decirles que yo no era candidato, que se queden tranquilos (risas). Que no les pido el voto.

IC2: O también nos pasa que estamos en asambleas discutiendo con vecinos o en reuniones informativas... y a la primera de cambio saltan con el discurso de ‘no, pero yo no quiero hacer política’. Para nosotros eso es hacer política, o sea, no hay nada más básico que plantear una necesidad y tratar de resolverla colectivamente que la política. Pero no viste, por las dudas se atajan, y es una discusión eterna porque se los explicas pero... ellos siguen, ‘no, pero yo no hago política’” (Entrevista. 2013).

De esta cita se observa que la integrante de este equipo identifica dos formas de hacer política, la partidaria, que se relacionaría con intereses negativos y ocultos y, la de la práctica política ligada a la transformación de la realidad, y que aparece como la no comprendida por el vecino que asume un rol “apolítico”. Asimismo, la posición del Secretario también se ubica por fuera de esa lógica política partidaria, ligada a la acción electoral, típica de un “candidato”. Aclara que no es candidato, pero en su trayectoria (tema que se retoma en apartado 7.1) se mezclan estos

sentidos de la política, ya que él participa del espacio electoral (fue candidato a intendente en 2007 y a concejal en 2009 y ocupó la banca de concejal como suplente).

Finalmente, respecto a los vecinos observamos que comenzaron a implementar estrategias ligadas a la lógica electoral, para difundir sus proyectos e incorporaron prácticas del campo partidario para hacer “campana” por los proyectos, organizándose para fiscalizar la votación (este tema es desarrollado en el apartado 7.5 sobre aprendizajes).

- **Saberes en disputa:** el tema de los saberes en relación a los PP constituye un tema central ya que desde su fundamentación, la participación del vecino en la toma de decisiones parte de una valoración de que el técnico o el político no son los únicos actores que poseen conocimientos para intervenir en la política pública. Este saber sobre las problemáticas del barrio, que se fundamenta en la cotidianeidad y en el “estar ahí” es asumido por los propios vecinos y es demostrado en la relación con los funcionarios municipales. Por ejemplo, en las asambleas los vecinos suelen manifestar: *“Somos los que conocemos la zona, porque nosotros acá estamos los 365 días del año”* (Registro de observación. Asamblea de Olmos. 2013); *“no me vengas a decir a mi cuales son los problemas, nosotros los vemos todos los días”* (Registro de observación en asamblea. Asamblea Villa Elvira. 2008); *“aparecía un yo/nosotros sabemos mejor que nadie lo que ocurre en el barrio o lo que necesitamos, muchos más que lo que saben ellos/Estado municipal”* (Entrevista a vecino participante de Arana. 2014).

Este saber reconocido por los propios actores residentes de los barrios, es valorado de forma ambigua por los funcionarios a cargo del PP, quienes en parte estiman la participación, pero confrontan con él cuando este saber aparece criticando aspectos de la metodología del PP o las decisiones tomadas, como surge en el siguiente diálogo entre el Secretario del Consejo (SC) y dos integrantes (IC1 e IC2) que se desempeñan como coordinadoras.

“SC: Y en las asambleas está lleno de ingenieros, son todos ingenieros.

Integrante del Consejo 1 (IC1): Todos saben para dónde corre el agua.

SC: No, el asunto está, o sea, uno puede saber para dónde... si vos me preguntas en mi casa para dónde va el agua, yo te digo para dónde va el agua. Ahora, qué obra técnica hay que hacer para que esa agua se canalice bien, no sé, qué sé yo. Discuten los precios. Yo me acuerdo que en Gonnet estuvo (menciona nombre de un funcionario) y... un flaco le decía ‘pero no, cómo eso te va a costar \$100, yo eso te lo hago por \$50’. Bueno, le dice, ‘vos tráeme todos estos caños por \$50, que sea proveedor del Estado, que tenga todos los impuestos al día y que esté dispuesto a cobrar dentro de seis meses, y yo te los pongo’.

IC2: No, y tampoco entienden cuáles son los manejos de los tiempos... o sea, ni que por ejemplo, el tema de los presupuestos es una recaudación mensual que tiene el Municipio. Es lo que siempre les decimos en las asambleas, hay que entender que la ejecución de las obras se hace durante un año porque el primero de enero el Municipio no tiene en la caja los ciento veinte millones que están destinados al Presupuesto Participativo. Dicen: ‘no, pero no lo quieren hacer porque no quieren’, no porque no se pueda, y es la discusión un poco que se arma.

SC: *Sí, tienen lógicas muy raras. Porque por un lado dicen que el gobierno lo único que hace es juntar votos, y por el otro lado, te dicen que las obras no las hacen. ¿Entonces cómo juntan votos si...? O sea, viste esas contradicciones extrañas que hay. Pero bueno, la cuestión técnica presupuestaria es muy... es muy difícil... bah, uno mismo no lo comprende*” (Entrevista. 2013).

En esta cita se visualiza el reconocimiento de distintos “saberes” que están en disputa y asociados a distintos espacios. En primer lugar, el saber del vecino aparece, por parte del funcionario político y por una integrante más de perfil técnico, legitimado y delimitado al ámbito privado, es decir de la vivienda. El saber de la obra pública, en este caso hidráulica, se coloca en el conocimiento de un tercero, no presente que es la de un ingeniero. Por otra parte, en otros relatos se reconoce el saber del vecino por encima del académico: *“Dicen algunos grupos que no hay que consultar a los vecinos. Si creemos que la consulta es a la Universidad, estamos equivocados. La participación es de la gente en las asambleas, quienes completan los planes de desarrollo del municipio”* (Registro de observación. Exposición de Diputado provincial en presentación de libro del secretario del Consejo del PP, 4/9/2013).

Respecto del saber “técnico”, algunos vecinos interpelan que son poco claros los criterios de viabilidad a partir de los cuales se dejan “afuera” proyectos presentados por los vecinos. En opinión de los mismos, debería transmitirse mejor cuales son los “inconvenientes de viabilidad” ya que en alguna ocasiones no se comprenden los motivos y el establecer que un proyecto no es viable “quita transparencia al proceso”. Por ejemplo, una vecina se refiere a que la mayor parte de los problemas de las asambleas surgen en esta etapa: *“Es fundamental el período de evaluación al momento de la presentación de los mismos, ya que muchas veces no es viable y se tarda en transmitir dicha información”* (Entrevista a vecina de Olmos. 2008). Esta situación también la plantea Landau (2008) quien advierte que las resoluciones técnicas, muchas veces no son explicadas, comunicando solamente la negativa del área pertinente a determinado proyecto, o los criterios técnicos de factibilidad aparecen como incomprensibles ante la lógica del vecino, que siente que su conocimiento de la “experiencia cotidiana” no es tenida en cuenta.

Por otro lado, lo “técnico” se relaciona con lo “administrativo” o “burocrático”, por ejemplo referidos a plazos, circuitos de los trámites y procedimientos de gestión que el vecino desconoce y que sí saben los agentes estatales y que en la cita aparece como el justificativo de que la obra tenga un valor mayor al que el vecino considera. Sin embargo, hacia el final del diálogo expuesto, el propio Secretario del Consejo se coloca del lado del vecino cuando menciona que él tampoco entiende “la técnica presupuestaria”. Asimismo, la lógica burocrática detrás de la gestión de los proyectos ocasiona que en aquellos en los que se integran distintas problemáticas sean separados por áreas para que sean viables ya que requieren estudios de distintas dependencias del municipio (por sector temático y por Centro Comunal).

“Se presenta un proyecto para la calle 13 paralela a la vía: poda de árboles, colocación de luminaria hacia el parque y hacia la calle, construcción de una vereda y una bici-senda, colocación de juegos, refugios de micros y desmalezamiento de 287 a 491. Construcción de dársena en Cantilo y Güemes, señalización para ubicación de salita y rampa para discapacitados. En este proyecto se integran dos delegaciones y varias áreas del ejecutivo municipal (espacios verdes, transporte, alumbrado público) y una obra de jurisdicción provincial. Se informa a los vecinos que el proyecto debe dividirse en proyectos menores, por áreas y que hay una parte que corresponde a City Bell y que debe presentarse en otra asamblea” (Registro de observación. Gonnet, 2da asamblea. 2008).

Es decir, el vecino reconoce problemáticas y necesidades que están articuladas pero la lógica burocrática las atiende por separado, y de esta forma se segmenta la propuesta según el área de gobierno con competencia específica. La falta de articulación y coordinación entre áreas estatales fue abordada por diversos autores, entre ellos por Oszlak (2012) que explica que la división del trabajo entre las dependencias públicas responde más a consideraciones de especialización funcional que a los problemas que tiene la sociedad. Las unidades gubernamentales fijan fronteras sectoriales atendiendo por separado los temas de salud, educación, transporte o medio ambiente, que en la población son transversales. De este modo, se actúa a partir de compartimentos estancos, con escaso diálogo entre unidades de gobierno que deberían co-gestionar la solución de esos problemas trans-sectoriales. Esta situación se identifica en el caso platense¹¹³ especialmente luego de que los funcionarios de distintas áreas dejaron de asistir a las asambleas donde se generaban cierto trabajo articulado en el mismo territorio.

Por último, aparece en el discurso de los integrantes del Consejo un reconocimiento del saber territorial, representado en los actores que tienen contacto con el vecino en forma cotidiana: el delegado y personal de los CC y en el mismo puntero, que anteriormente era criticado.

Sin embargo, según la información relevada, no hubo un trabajo planificado entre las áreas municipales con los trabajadores de los CC para que brinden información o incentiven la participación¹¹⁴. En el relato de los vecinos entrevistados y en los registros de las asambleas se observó que muchas veces el rol de los CC fue derivar reclamos y comunicar a los vecinos que se

¹¹³ Respecto a esta falta de articulación, otro inconveniente que comenzó a percibirse es que luego de la primera edición empezaron a ejecutarse los proyectos seleccionados en las asambleas. El discurso oficial inicial era que los proyectos no ganadores también serían considerados por la gestión municipal, sin embargo, en su mayoría no fueron implementados. Sobre el curso de estas propuestas las áreas intervinientes en el PP (Dirección Ejecutiva y Consejo del PP) no podían dar respuestas porque excedía su ámbito de incumbencia y esta situación se tradujo en razones de descontento en las asambleas. Por ejemplo, uno de los funcionarios reconoce: *“Nosotros se los enviamos a las áreas respectivas, en algunos casos sí se hacen, en otros no. Eso ya es una valoración que excede al Presupuesto, nosotros lo que garantizamos es el trabajo con los que ganan”* (Entrevista al Director Ejecutivo del Presupuesto Participativo por Agencia de Noticias Agencia Nova, el 28/11/2010).

¹¹⁴ En algunos casos hay empleados que se *“pusieron la camiseta del Presupuesto”* porque creyeron que era una buena posibilidad de obtener inversiones para el barrio y asumen un compromiso en cuanto al involucramiento con esta política. Este es el caso de la entrevistada: *“En la delegación te piden que entregues folletos. Nadie me dijo que saliera al barrio. Yo voy personalmente a invitarlos a que prueben, que puede ser algo diferente. Yo en esto creo, creo en el contacto con la gente, porque si vos le dejás el folleto por ahí no se entiende. En cambio en forma personal uno incentiva de otra forma la participación”* (Entrevista a empleada de Centro Comunal de la periferia de la ciudad. 2011).

acercaban a la delegación con algún tipo de demanda que presenten proyectos en el PP: *“La delegación es grande territorialmente, no tienen maquinas y hay poco personal. Ahí todo lo que no pueden resolver lo mandan al presupuesto participativo”* (Entrevista a vecina participante de Arana. 2013).

Desde la visión de los funcionarios de uno de los CC, si bien se remarca que se les sugiere a los vecinos que presenten proyectos, se aclara que se concibe al PP como una *“herramienta”* legítima para canalizar reclamos y que se trabaja articuladamente con los referentes barriales, que son conocedores de la zona.

“Nosotros trabajamos con referentes sociales que saben cuales son las necesidades y te dicen cuales son las demandas, que casi siempre son asfalto, cloacas, iluminación. En el comedor X, el referente esta hace 25 años, todos los conocen, acá se nota mas el trabajo social que en otros barrios que no tienen tantas necesidades. La gente va organizada a las asambleas, con la lista de calles que faltan asfaltar o donde faltan las luminarias” (Entrevista a Subdelegado de Centro Comunal de la Periferia de la ciudad. 2014).

Respecto del puntero, el equipo del Consejo tiene una consideración ambigua, por momentos se lo concibe como un actor que reproduce prácticas *“clientelares”* y que se opone a los vecinos *“genuinos”* y, por otra parte, se estima que *“conocen a las personas del barrio”*, sus problemáticas y que se movilizan por los proyectos. También se identifica con una valoración positiva al militante.

“Y nos pasa que, justamente, la participación de esas personas que están involucradas políticamente es la que da más mérito a los proyectos. O sea, una asamblea donde el delegado interviene, sabe intervenir bien, y tiene una buena relación con los vecinos, los proyectos son los mejores porque es la persona que conoce realmente de punta a punta cuáles son las necesidades, sabe manejar los tiempos de la gestión entonces... entiende que es necesario hacer antes tal calle que otra que puede dejar para el año siguiente o hacerle un mejorado. En cambio, si vos tenés la participación atomizada de los vecinos, lo que te suele pasar es que van únicamente a la asamblea a proponer tres calles y que después para nosotros es más difícil todavía hacerles entender que conviene unirse con aquel vecino y te dicen: ‘no, pero yo no lo conozco, no sé quién es, no me voy a sentar a tomar un mate y hablar de la calle con aquel’. En cambio, si está involucrado el puntero, por ejemplo, que conoce la zona, o el delegado, ya nosotros tenemos una tarea menos a la hora de pensar un proyecto más global (...) el rol del puntero político es, justamente, conocer a fondo las necesidades de la zona, saber cuáles son los problemas y ponerlos sobre la mesa. O sea, muchas veces tratamos de hacerle entender al vecino eso” (Entrevista a integrante 2 del Consejo del PP y coordinadora. 2013).

“El coordinador comenta que en las asambleas de la periferia en general, al tener mayores necesidades que en el casco urbano, los vecinos suelen organizarse mejor y corren con la ventaja de ser militantes, por lo cual conocen cuestiones burocráticas, tienen trayectoria participativa y además pueden movilizar gente a votar. La presencia de punteros políticos puede ser mal vista, sin embargo, aclara que es necesaria en las asambleas, porque ellos al conocer el barrio logran que un proyecto tenga un alcance mayor, abarca más zonas, sea más colectivo y que sea más votado” (Registro de Observación. Asamblea Villa Elvira. Conversación con coordinador. 2013).

En este capítulo identificamos los actores presentes en las asambleas, sus roles y relaciones. Para el inicio del PP destacamos que el rol del coordinador fue de gran importancia, especialmente según cuál fue el posicionamiento frente a los demás actores, el modo en que canalizó los debates e intervino con su opinión frente a la presentación de proyectos. Asimismo, señalamos que durante la primera edición del PP se había comenzado a conformar una trama de relaciones entre funcionarios y vecinos, con expectativas y objetivos distintos que generó algunas situaciones de acercamiento. Pero a poco de iniciar, el PP cambió la estructura y organización, al incorporarse un nuevo sector político que impulsó algunos cambios: los coordinadores fueron reemplazados, disminuyó la presencia de funcionarios y de las organizaciones sociales y tomaron protagonismo, los militantes del sector político del Consejo, sectores del bruerismo, los delgados y empleados de los CC.

Respecto de la participación de los vecinos, en general presentan proyectos referidos a la infraestructura urbana sobre los de acción comunitaria, tendencia que se fue consolidando en sucesivas ediciones del PP.

Finalmente, se identificaron discusiones entre distintos actores participantes respecto a diversos temas: el monto destinado al PP, su criterio de asignación, sobre el tipo de proyectos que son viables y se genera una participación desde el reclamo y de competencia entre proyectos de distintos grupos. Esta situación da cuenta de enfrentamientos al interior de los barrios, que reproducen formas de categorización y significación de jerarquías en base a distintos criterios (pertenencia según antigüedad, sector socio económico, nivel de organización, cantidad numérica, etc.). A esta complejidad territorial de diferenciación entre zonas y tiempos se agrega la compleja relación entre distintos actores de la comunidad y sus saberes y el rol que juega lo “político”. En este capítulo nos hemos centrados particularmente en las tensiones, en las discusiones y las disputas; en el próximo abordaremos las experiencias de participación de los actores, donde las relaciones sociales que entablan los distintos actores también son apreciadas en tanto aprendizajes y espacios de socialización.

Capítulo 7. Las experiencias: “entre la ilusión y el desencanto”

En este último capítulo del caso de La Plata buscamos comprender las experiencias de participación de los actores, a partir de la presentación de sus distintas trayectorias, sus motivaciones y expectativas. Luego, analizaremos los aprendizajes que fueron adquiriendo los sujetos involucrados en esta política y, por último, exponemos las valoraciones y vivencias más significativas que relataron los actores.

7.1. Las trayectorias

Respecto a las trayectorias previas de los vecinos observamos que en su mayoría cuentan con antecedentes participativos en otros tipos de espacios (12 sobre un total de 14 entrevistados). En algunos casos ligados a la escala territorial barrial desde un ámbito educativo (María de Olmos y Marta del Casco: cooperadoras escolares), desde un ámbito social en comedores (Berta en Tolosa, Luís de Olmos), desde la militancia política partidaria (Rubén de Villa Elvira), otros desde la política universitaria (Pablo de Gonnet y Martín del Casco) e iniciando acciones colectivas concretas para la mejora del barrio (Mauricio de Olmos, Fernanda de Gonnet, Patricio y Laura de Arana). También participaciones relacionadas a instancias sindicales (Adriana de Gonnet), militancia en temas de derechos humanos (Adriana de Gonnet y Laura de Arana) y los integrantes de distintas organizaciones sociales, especialmente clubes de barrio y culturales (como los vecinos del Casco y Villa Elisa). Sólo en dos casos, los participantes no tenían ninguna instancia de participación previa (Eduardo del Casco y Walter de Olmos).

Otra presencia significativa que se observó en las asambleas fue la de trabajadores de los centros de salud o establecimientos educativos de la zona (por ejemplo, una trabajadora social y una maestra de escuela en Villa Elvira y una médica del Centro de Salud en Tolosa). Estos últimos, junto con los integrantes de organizaciones sociales demuestran un sentido de pertenencia con la institución de la que forman parte. Por ejemplo al momento de presentarse especifican: “Soy ... (nombre), *del comedor o club, del centro de salud N° ...*”.

Al inicio de la implementación del PP en 2008, hubo presencia de vecinos integrantes de asambleas barriales surgidas en la crisis del 2001, como por ejemplo la asamblea del Barrio Hipódromo y del parque Saavedra. También se identificaron en algunos casos, independientemente de los años de implementación del PP, vecinos que relatan experiencias de organización y movilización barrial surgidas con anterioridad a las asambleas del PP para la obtención de mejoras del territorio, que son retomadas o canalizadas en esta política.

“Nosotros nos reuníamos, ya había grupo de vecinos trabajando. Acá había una fábrica (la menciona) un hilandería, que tiraba todos los afluentes sin tratar en el arroyo. Y empecé a

trabajar por eso desde el 96, y estuve 10 años para que hagan la planta de tratamiento y eso te da el indicador, que las cosas tardan en salir pero salen” (Entrevista a vecino de Olmos. 2013).

“En nuestro barrio habíamos hecho los vecinos dos reuniones en las que el tema dominante fue la seguridad, pero en las que también nos comprometimos a trabajar por otras necesidades que surgieron tales como la basura, la iluminación, la parquización de algunas zonas del parque que corre paralelo a la vía, etc. Cuando surgió lo del presupuesto participativo nos pareció que esa era una forma de dar respuestas a algunos de esos temas que se plantearon” (Entrevista a vecina participante 2 de Gonnet. 2008).

En cuanto a los funcionarios, cuentan con una trayectoria política desde distintas vertientes. El primer Director del PP, y luego Director Ejecutivo (2008/2011), era un empleado del municipio que había tenido militancia política en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP y que estaba ligado al Movimiento Evita¹¹⁵. En su reemplazo a inicios de 2012 asumió un dirigente político que había sido delegado del CC de Etcheverry y militante activo del Ateneo Eva Perón, sector ligado políticamente a un diputado provincial, socio político del Intendente. A fines de 2013, en el marco de un cambio general en el equipo de gestión municipal, se crea la Secretaría del PP, al frente de quien hasta entonces ocupaba un cargo en un área ligada a la obra pública y que participaba de forma activa en la ejecución de obras del PP, incluso asistiendo a varias de las inauguraciones y que en el 2008 había coordinado la implementación del PP en Villa Elvira.

Por su parte, el Secretario del Consejo del PP, quien desde su creación a mediados del 2008 se mantuvo en ese cargo, proviene del partido socialista platense y tras competir con Bruera en las elecciones del 2007, acuerda incorporarse a la gestión municipal. Desde el año 2000 venía trabajando el tema de la democracia participativa desde ese espacio político y desde una cátedra en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP. En sus propias palabras relata cómo llega al Consejo:

“Yo fui candidato a intendente el mismo año que fue Pablo candidato a intendente. En 2006 cuando yo estaba en el Partido Socialista, y nuestro eje de campaña fue precisamente la democracia participativa ... Éramos la cuarta colectora de Cristina. Estaba Castagneto, Alak, Bruera y... Sortino (risas). Obviamente salí último (risas). Pero bueno, Pablo me llamó, y Alak también muchas veces, para que nos juntemos con ellos. El problema político para nosotros como Partido Socialista, es que en La Plata el Frente Para La Victoria no estaba conformado. En esa época el Partido Socialista de la Provincia de Buenos Aires, estaba integrado al Frente para la Victoria. Había hecho una alianza en todas las secciones electorales de la provincia, menos en La Plata, ¿Por qué? Porque en La Plata no estaba el Frente para la Victoria. Entonces a nosotros nos costaba mucho decidir con quién vamos,

¹¹⁵ En una entrevista explica que llega al PP casi por casualidad ya que el entonces Jefe de Gabinete, militante del Movimiento Evita le pide que colabore con una de las concejales también de ese movimiento. *“No tenía experiencia conduciendo una gestión. Un día luego de la victoria electoral de Pablo (el intendente), me reúno con X (el Jefe de Gabinete) y me pide que ayude a las chicas en el Concejo Deliberante y voy a ayudar con la votación del Presupuesto Municipal. Ahí veo la partida de 7.000.000 de \$ y le digo a X (la concejal) que hable del tema, que es interesante. Y a partir de ahí X (el hermano del intendente) me pide que le arme un proyecto, que concluyó con el decreto de PP, su armado institucional y todo” (Entrevista a ex Director Ejecutivo del PP. 2014).*

con Alak, con Bruera o con Castagneto. Decidimos ir solos. Después de eso Bruera nos convocó para que nos hagamos cargo del Presupuesto Participativo. Y después de eso, un par de años después, cuando ya el Partido Socialista... digamos la interna la ganó por completo Binner, nosotros decidimos irnos del Partido, nos desafilamos, nos fuimos” (Entrevista al Secretario del Consejo del PP. 2013).

Unos años después este referente formó el Frente de Participación Popular (FPP), que se define como grupo que apoya al Gobierno Nacional y en lo local mantiene una alianza estratégica con Bruera, a partir de su participación en la organización del Consejo del PP. En efecto, como parte de esa alianza en las elecciones legislativas de 2009, formó parte de la lista de candidatos a concejales. Desde entonces ocupó la banca en varias oportunidades, en reemplazo de concejales que hicieron uso de licencia, y presentó distintos proyectos, entre los que destacamos dos que se refieren a la participación e incluso fueron tratados en instancias participativas: el Programa OIR que se explicó en el Foro constituido para el Autoreglamento del PP 2012 y el Foro de Participación Juvenil que tenía como objetivo instrumentar charlas, seminarios y talleres orientados a promover la comprensión e intervención de los estudiantes secundarios en materia de políticas de Gestión Pública Participativa.

El FPP acordó que uno de sus integrantes que forma parte activamente del Consejo del PP, también sea candidato a consejero escolar (electo para el período 2011/2015 por el FRP).

Respecto del equipo que trabaja en el Consejo, mayoritariamente, son militantes del FPP. Además, se desempeñan tres integrantes más orientados a un perfil técnico (desde las ciencias políticas y la comunicación) que al momento de sumarse al Consejo no pertenecían a ningún partido político, aunque con el tiempo, comenzaron a militar en el FPP.

7.2. Las motivaciones

La motivación para concurrir a las asambleas es satisfacer necesidades de distintos tipos y si bien las prácticas que nos interesan son las relacionadas con la participación ciudadana en el PP, reconocemos que están sustentadas en trayectorias de participaciones previas y relacionadas con las representaciones e imaginarios de los actores implicados respecto del rol del Estado y de la propia ciudadanía. Según hemos explicitado en el apartado 3.4 para analizar las motivaciones utilizaríamos las categorías colectivo/individual y holístico/particular que propone Weyrauch (2008), al que hicimos referencia para caracterizar a los proyectos. Al consultar a los vecinos por su motivación al momento de participar hubo una referencia generalizada a identificar intereses de tipo colectivos u holísticos. En efecto casi la totalidad de los entrevistados señalaron que la motivación fue “*la necesidad de mejorar el barrio*”. Sólo en dos casos se hizo referencia a un reclamo particular (en uno asociado al entubamiento de “*la cuadra*” y en el otro a mejoras en “*el edificio*”).

Esta motivación por lo barrial se acompaña de otras motivaciones: en más de la mitad de los casos se señala el hecho de “*aprovechar la oportunidad*” de participación, en menor medida se hace referencia a la participación como una responsabilidad social y como una forma de transformar injusticias. En este sentido, retomando las variables de motivación de la comunidad identificadas por Sánchez Santa-Bárbara y García Martínez (2001): afiliación/pertenencia, altruismo/responsabilidad social, necesidad de logro y poder (expuestas en el apartado 2.7), observamos que en los relatos están presentes en forma explícita las primeras tres.

La mayoría de los vecinos entrevistados manifestaron haberse reunido con otros vecinos del barrio preocupados por alguna problemática. Asimismo, se menciona una identidad barrial a partir de haber vivido siempre en ese barrio, especialmente en los de la periferia o de residentes con muchos años en el lugar (como en el caso de la vecina del barrio La Loma del Casco o de Olmos), siendo frecuente la frase “*yo nací acá*”; “*yo me crié acá*” o “*me hice mi casa en este barrio*”. En estos casos surge en el relato un conocimiento de las problemáticas (qué calles faltan asfaltar, dónde no hay cloacas, qué semáforos faltan, etc.) otorgada por los años de residencia y una referencia a un “*desmejoramiento*” de las zonas ocasionada por múltiples causas. Por un lado se reconoce la inacción de larga data del Estado local (sobre todo en la periferia de la ciudad) y por otro, factores más de tipo sociales que corresponden a cambios en la forma de relacionarse entre los vecinos a partir del crecimiento del lugar y de la llegada de nuevos vecinos.

“Nuestro barrio es muy desunido, antes había un centro de fomento que nos daban la leche. Hoy no cumple ninguna función, el barrio se fue agrandando, hay vecinos nuevos y ni los conoces. Antes había corsos y comparsas. Yo nací en el barrio tengo 35 años, a mí me interesa participar ... mi mamá dice que se va a morir sin ver el asfalto. Yo quiero creer. Me motivó la injusticia que veo como ciudadano. Tuvimos 14 años de Alak y si bien al principio hizo cosas buenas, todo después vino en decadencia (...)” (Entrevista a vecino de Olmos. 2014).

También se hizo mención a que una de las cuestiones que motivó a participar de esta política es la evaluación sobre la cercanía del objetivo de la participación, no sólo en cuanto a la proximidad geográfica, sino que se percibió como una posibilidad “*concreta*” de obtener resultados. Sánchez Santa-Bárbara y García Martínez (2001) denominan este tipo de motivación como “*necesidad de logro*”, referida a conductas con una predisposición a luchar por alcanzar una meta concreta, como expresa un vecino de Villa Elisa: “*consideré que era una herramienta válida para lograr cosas*”. Es decir, el PP se evalúa como un recurso para obtener respuestas a necesidades y a partir de aquí se genera una expectativa.

“Participé en el 2012 y 2013. Creo que esto se debe, en parte, a que en la zona donde vivimos ahora hay todo por hacer, entonces eso fomenta la búsqueda de alternativas para paliar los problemas. Así el PP aparece casi como la única posibilidad (...) Principalmente, la falta de obras públicas en la zona. Si bien siempre sobrevoló el PP, por una cuestión de tiempos, en las reuniones (que son autoorganizadas por los propios vecinos del lugar y

previas al PP) *siempre la solución giraba a trabajar entre los vecinos o articulando recursos económicos y humanos con el municipio. Una vez agotada la vía municipal y teniendo en cuenta la época del año, se decidió empezar a motorizar el PP, en especial porque es algo que todos creíamos viable, ya sea de ganar o de implementar el proyecto. Si bien hubo quienes cuestionaron las obras del PP del año 2013, en general, los vecinos creían que es una política que se cumple y que se implementa en tiempo y forma. Es decir, la efectividad fue otras de las causas que me motivó a participar, sobre todo después de tanto dialogar con la delegación y no tener una solo respuesta seria a los problemas*” (Entrevista a vecino de Arana. 2014).

En el caso de una coordinadora militante del Movimiento Evita del año 2008 también se hizo referencia al tema de la “oportunidad”. Se concibe al PP como una herramienta, en tanto recurso para obtener mejoras en el barrio pero también como dispositivo de organización territorial que podía generar otras instancias de participación.

“En el mismo momento que me puse a trabajar, me entusiasmó mucho, y creía que era una buena posibilidad de pensar la política, no la política pública específica, de otra manera. Que nos iba a dar una herramienta muy útil para construir organización en los barrios. No sólo porque iba a poner a cada vecino en situación de igualdad en qué hacer con una parte del presupuesto municipal, sino también porque daba la excusa de juntarte cotidianamente y pensar otras problemáticas que atravesaban a todos” (Entrevista a coordinadora del año 2008. 2013).

Retomando la motivación de los vecinos, además se señaló la oportunidad de tomar parte en una política participativa, donde se valora el mecanismo es en sí mismo.

“Me enteré en el municipio que se iba a hacer el presupuesto. Y bueno, escuchar algo que sea participativo me pareció bueno, porque nada es participativo, unas calles que siempre están abandonadas, que por ahí no hay recursos, y se pueden hacer y cosas así. Que haya algo en que todos participen también ya eso te motiva, que sea algo participativo” (Entrevista a vecino de Olmos. 2008).

Por último, para algunos la participación en este espacio era percibido por los actores como una “responsabilidad ciudadana” o como denominan Sánchez Santa-Bárbara y García Martínez (2001) como motivación altruista porque el interés no es obtener beneficios propios, sino para otros, ser “*útiles a la comunidad*”, como en el caso del jardín de Villa Elisa (fotos expuestas en Anexo 10), propuesto por un vecino que cree en la educación pública o casi como un “deber” de asumir un rol activo en ese proceso de mejora de lo barrial.

“Lo que de entrada te lleva a organizarte un poco y a hacer con otros vecinos es mejorar un poco la calidad de vida. Pero en paralelo a eso, el tema de encontrar un espacio donde decir, no quiero putear más como en la cola de un banco, vamos a hacer algo. Vamos a tomar cartas, sentir parte de esto, participando. Es un lugar que hay que asumir” (Entrevista a vecino participante de Olmos. 2013).

“El Centro de fomento barrio jardín en Villa Elisa ante la falta de infraestructura para que los chicos comiencen en la educación inicial propuso a la municipalidad de La Plata, a la Dirección de Educación la construcción de un jardín de infantes, cediendo un lote. Como la versión era cuantiosa el proyecto se desestimó (...) En el año 2009 presentamos el proyecto y

perdimos por 59 votos y en el año 2010, pudimos gracias al acompañamiento del pueblo de Villa Elisa, el proyecto resultó ganador. Muchos se preguntaran qué llevó a los miembros de la comisión, qué los llevo a llevar a cabo esta hermosa locura. La respuesta es sencilla, el convencimiento de que la educación es la única herramienta que posibilitará a estas criaturas poder defender sus otros derechos como la salud, la seguridad y la justicia. Quiero agradecer a todos los que apoyaron este proyecto” (Palabras del autor del proyecto ganador PP 2010. Inauguración de jardín de infantes en Villa Elisa. 1/4/2014).

En el caso de los funcionarios, las situaciones fueron diferentes. El primer Director identificó en el PP la oportunidad de obtener recursos para implementar políticas. Ese fue su interés inicial, aunque con el paso del tiempo la mayor motivación fue la relación que se comenzó a generar con el vecino y que en algunos pasajes de su relato describe como un logro obtenido: *“romper con el nosotros/ellos”* en relación a los funcionarios y los vecinos.

Por su parte, para el Secretario del Consejo del PP, la motivación fue una cuestión ideológica, como manifiesta en sus palabras *“la motivación fue la militancia. Una elección política”*. En segundo lugar, menciona las características propias de este proyecto: que es vinculante, que horizontaliza el presupuesto, que llega a lugares alejados de la ciudad, etc. En su caso, había conocimiento previo de qué trataba un PP y las potencialidades de sus resultados. Otros integrantes del Consejo, con un perfil más técnico se refieren a una motivación vinculada a la posibilidad de llevar a la práctica lo aprendido en la Facultad y la de aprender de esa misma práctica (este tema se profundiza en el apartado de los aprendizajes 7.4).

Hasta aquí hemos hecho referencia a las motivaciones propias que, como se explicitó anteriormente, en general aparecen vinculadas a motivaciones de tipo colectiva, como la mejora barrial mediante la presentación de proyectos orientados al bien común. Sin embargo, en el relato de la mayoría de los actores cuando se los consulta por el tipo de participación en general y por los proyectos predominantes en las asambleas, se señala una tendencia a la presentación de *“proyectos individuales”* y que los vecinos se referían a *“su cuadra”*.

“La caracterización que hago de la participación de los vecinos, es una participación muy individual, cada uno llegaba con su propuesta que correspondía a reclamos muy específicos de las demandas de las calles, esquinas de cada uno. No era que todos los vecinos de una cuadra llegaban juntos, sino que venia todos ‘sueltos’” (Entrevista a coordinadora de asamblea de la periferia 2008. 2013).

Para el Secretario del Consejo, ésta tendencia a proponer desde lo individual no es una característica particular de La Plata, sino que lo analiza como un producto de una cuestión más general que sobrepasa a la experiencia local y que se enmarca en un contexto que viene de años de *“fragmentación social y a desafección colectiva por la cosa pública”* (Sortino 2012: 13).

Asimismo, Manjavacas Ruiz (2008: 14) reflexiona sobre una cuestión similar en la caso de Sevilla y advierte sobre las señales contradictorias que perjudican a la participación en pos de alcances colectivos: *“se debe atender también a la disponibilidad de la población para la*

participación en los asuntos colectivos; a los incentivos, objetivos y sentidos para participar en contextos estructurales que, en no pocas de sus manifestaciones, promueven comportamientos radicalmente contrarios”. Esta tendencia a la presentación de necesidades individuales, es reconocida en otros PP, en convivencia con tendencias más de tipos colectivas. Por ejemplo, en el caso de San Martín, una funcionaria se refiere a que los ciudadanos tienen diferentes motivaciones para la participación, “priorizando sus intereses individuales, entendiendo la participación como una nueva forma de demandar, surgida de viejas prácticas clientelares y con la complicidad del Estado (o viceversa). En otros casos, actuando como grupo, como actor plural con mayor compromiso con el territorio y mayor predisposición para la negociación” (Iorio, 2009: 17). En cambio para Triguboff (2005) el funcionamiento de los PP intenta superar la presentación de preferencias individuales para traducirlas en colectivas, mayoritarias y, en algunos casos, consensuadas. Esta diferencia que realiza el autor es importante al observar las prácticas de los actores en el caso analizado, de cómo se transforma un proyecto originado desde una motivación individual a un proyecto con una orientación colectiva. Un mecanismo cuantitativo es el de la sumatoria de proyectos de un mismo tipo (por ejemplo, cuadras de asfalto) o para una misma zona (para un conjunto de manzanas: asfalto, cloaca, obra hidráulica o iluminación). Sin embargo, estos procesos de “agregación” no son en todos los casos producto de juntar distintos proyectos particulares, sino resultado de procesos de consenso y de negociación.

El agrupar o unificar proyectos puede estar motivado por una estrategia de conveniencia electoral (para reunir más votos alrededor de un proyecto), incluso influenciada por el mismo equipo que organiza el PP, sobre todo en los últimos años en los que el monto por asamblea permitió una envergadura mayor a la del inicio en 2008 (por ejemplo al poder incluir el asfalto) o puede manifestar el resultado final de un trabajo previo de un conjunto de vecinos, de más largo plazo y que apunta a resolver necesidades heterogéneas en una zona (como en Villa Elisa).

A continuación se presenta el resultado de las notas de campo de distintas observaciones realizadas durante el ciclo de asambleas 2013 y del relato de vecinos entrevistados, que ejemplifican diversas situaciones en las que se llega a la “unificación de proyectos”, es decir a conformar un proyecto que denominan “colectivo”.

Caso 1: **Asamblea de Hernández**¹¹⁶

“En la asamblea, que se realiza en una escuela, hay aproximadamente 70 vecinos (de todas las asambleas en las que se hizo observaciones es la más concurrida). Los vecinos están

¹¹⁶ Esta asamblea se encuentra en un CC de la periferia de la ciudad que tiene pocos habitantes respecto de otras zonas (6.300 habitantes). Esta zona cuenta con problemas de servicios e infraestructura, siendo el porcentaje de hogares con NBI de 20,2%, mayor al del promedio de la ciudad. Asimismo, según datos obtenidos en el PP 2011, es la asamblea con mayor nivel de participación ya que 40% de los vecinos en edad de votar eligieron un proyecto (en otras zonas la participación fue menor: Arturo Seguí 33%; Etcheverry 32%; Abasto 27%; Romero 20%, etc.).

sentados en los bancos del comedor de la escuela, concurrieron en grupo, por zonas y se acomodan de esta forma. Los grupos se conocen entre sí y sus integrantes se saludan. Están presentes el delegado comunal y los empleados de la delegación que también saludan a los vecinos y pasan por los diferentes grupos, reciben demandas varias, dialogan de los problemas del barrio y, en algunos casos, orientan a los vecinos sobre pedidos puntuales. Al momento de la presentación de los proyectos, los vecinos comienzan a leer de forma muy desordenada sus proyectos, en su mayoría se trata de asfalto, cloacas y en menor medida iluminación. Los presentes no se escuchan entre sí, todos hablan al mismo tiempo. La coordinadora (una de las integrantes del Consejo del PP) sugiere que se junten los vecinos que piden asfalto y que agrupen los proyectos similares. Se conceden unos minutos para que los vecinos se reúnan. La mayoría de los concurrentes ya han asistido con una organización previa de agregación de calles de modo que son grupos de vecinos que se juntan con otros grupos de vecinos e intentan asociar los proyectos a partir de la sumatoria de calles. En algunos casos ambos grupos coinciden en algunas calles y pueden aunar los proyectos (por ejemplo en el proyecto 283), en otros casos la envergadura de uno de los proyectos no permite sumar otras cuestiones para la misma zona (proyecto 280). Finalmente, los proyectos que van a votación son los siguientes”:

- Proyecto 280. Asfalto y luminarias en: 131 bis, 132A, 132B, 132C, 132D e/ 516 y 517. Luminarias en calle 133 de 518 a 514; 518 y 517 de 31 a 133. Semáforo en 517 y 131.
- Entubamiento en: 133 de 514 a 518; 132, 132 bis, 31 y 131 bis de 516 a 518; 517 y 518 de 31 a 33.
- Proyecto 281. Asfalto y luminarias en 23 de 517 a 520. Luminarias en: 21 y 22 de 517 a 520; 517, 517 bis y 519 bis de 19 a 23. Senda peatonal sobre 520 de 19 a 137 (ambos lados).
- Proyecto 282. Asfalto, desagües y luminarias en: 514 de 25 a 131; 513 de 28 a 29 bis; 26 bis y 27 de 512 bis a 513; 27 bis de 512 a 514; 28 de 512 bis a 514; 28 A de 512 a 514. Parque de juegos para niños y luminarias en terreno de 518 e/ 21 y 22.
- Proyecto 283. Asfalto: 21 de 510 a 511, 22 de 510 a 511, 23 de 510 de 511 y de 517 a 520, 27 de 508 a 511, 28 de 508 a 511, 29 de 510 a 511, 30 de 504 bis a 505, 132 de 514 a 515, 132 bis de 514 a 515, 504 de 30 a 31, 506 de 131 a 133, 508 de 27 a 28, 509 de 27 a 28, 510 de 27 a 28, 513 de 136 a 137, 514 de 135 a 137.
- Proyecto 284. Luminarias en: 508 de 132 a 135; 134 de 507 a 509 bis; 514 de 22 a 25; 514 de 25 a 131; 135 de 507 a 508. Asfalto en: 514 de 25 a 131; 135 de 508 a 509 bis.
- Proyecto 285. Cloacas y planta purificadora en cuadrícula de 514 a 508 y de 131 a 135. **GANADOR**
- Proyecto 286. Red de agua: 510 a 511 de 19 a 24.
- Proyecto 288. Asfalto y luminarias en: 23 de 517 a 520. Cámaras de seguridad en: 514 y 25; 511 y 25; 511 y 19; 514 y 19; 516 y 19; 21 y 516.
- Proyecto 289. Ampliación y repavimentación de calle 511 de 19 a 25. Obra hidráulica con boca de tormenta y alcantarillas sobre la calle 511 de 19 a 131. Cartel de entrada a la localidad.
- Proyecto 290. Ampliación doble circulación de Av. 31 de 514 a 520 (sujeto a factibilidad). Semáforo en 31 y 517 con luminarias de la Av. 31 de 514 a 520.

Caso 2: Asamblea de Arana¹¹⁷

“En la asamblea hay dos grupos diferenciados, uno mayoritario, compuesto por un grupo de vecinos que se organizaron para conseguir mejoras en el barrio Las Flores y que desde hacía un tiempo se venía reuniendo y otro, con menor presencia, del barrio Arroyo. El

¹¹⁷ Esta asamblea que corresponde al último CC reconocido por el municipio. Arana era una zona rural que pertenecía a la delegación de Villa Elvira y que tiene 5.000 habitantes. A pedido de los vecinos obtuvieron una asamblea de PP.

primer sector de la asamblea representa a un barrio nuevo, que en su mayoría está formado por vecinos jóvenes, de clase media, muchos profesionales, que están construyendo su vivienda por medio del Programa PROCREAR y que se viene constituyendo como grupo desde hace un año. El otro grupo esta compuesto por vecinos pertenecientes a un estrato social más bajo y que estaba liderado particularmente por un vecino que es militante político. También estaba presente una persona de la calle 64., que estaba representada por el referente del barrio Arroyo. El monto de la asamblea alcanzaba para el mejorado de 50 cuadras y, entre ambos grupos, reunían unas 80. Entonces el grupo de Las Flores propone dividirse las cuadras. Tras una intensa y ardua negociación, este grupo (que era el mayoritario y más activo en el debate) aclara que tenían consensuadas 37 cuadras, que para ellos eran primordiales, y que sino las acordaban se presentaban aparte, pero que preferían ‘ponerse de acuerdo’ y dividir el monto de la asamblea de Arana en tres zonas según los barrios de los asistentes en la asamblea (Las Flores, El Arroyo y el de la calle 64...). Finalmente, resignan algunas pocas cuadras. De esta forma proponen un sólo proyecto en el que confluyen todas las zonas y otro (el 116) de ‘fantasía’ con una propuesta ‘poco atractiva’ para que la gente no la vote, simplemente servía para que haya 2 opciones para votar, tal como establece desde la coordinación de la asamblea.”

- Proyecto 115. Mejoramiento, cruce de calles y saneamiento hidráulico en 633 de 7 a 10; 634 de 7 a 9; 634 bis de 7 a 9; 635 de 7 a 9; 636 de 7 a 9; 11 bis de 665 a 668; 11 de 660 a 663; 11 de 665 a 668; 13 de 669 a 671; 667 de 14 a 14 bis; 14 bis de 667 a 668; 650 de 7 a 16; 16 de 650 a 657; 15 de 650 a 655; 14 bis de 650 a 655; 11 de 655 a 657; 641 de 7 a 8; 642 de 7 a 8; 8 de 641 a 643; 637 de 5 a 7 (sujetas a factibilidad técnica). **GANADOR**
- Proyecto 116. Asfalto en 650 de 7 a 22; 17 de 659 a 668.

Caso 3: 2013. Observación de asamblea en Olmos¹¹⁸

“El inicio de la asamblea es conflictivo. Durante el 2013 el municipio reunió dos asambleas de las 3 que tenía esta zona. En una se unificó Olmos 2 y 3, en la otra Olmos 1. Olmos 3 había surgido por un conflicto entre vecinos de 3 zonas que estaban comprendidos en la asamblea 2 (vecinos de larga residencia, que se consideran parte de una ‘clase media trabajadora’ y vecinos más recientes de un estrato social más bajo). Tras varias discusiones y enfrentamientos en 2011, en 2012 se había logrado descomprimir el problema, asignando a cada zona su asamblea. Durante el 2013, se decide disminuir la cantidad de asambleas en todo el municipio y los vecinos que se presentan en la asamblea, nuevamente unificada, demuestran malestar con la decisión, especialmente critican el hecho de que no fueron consultados, ni comunicados con anterioridad. Pero el mayor punto de tensión se desarrolla cuando la coordinadora informa que el presupuesto equivale a 22 cuadras de asfalto. Los vecinos manifiestan descontento y explican que ese monto era el que tenía cada asamblea el año anterior y que las obras en ese barrio no habían comenzado. La Coordinadora justifica el retraso por la inundación de abril y comenta que sólo eran 3 las empresas que trabajaban con el municipio (y que realizaban las obras de la inundación más las del PP).

- Vecino 1: ‘al final nos hacen pelear entre nosotros, somos como caníbales’.
- Vecino 2: ‘nosotros nos inundamos, el PP tendría que prever que estas zonas tengan algo más’
- Vecino 3: ‘yo discrepo con el vecino, no tenemos que pelearnos entre vecinos y ser caníbales. Hace años veníamos pidiendo algo como el PP, nadie en la municipalidad pensaba en los barrios ¿se acuerdan? Cortábamos la calle. Es cierto lo que vos decís. Pero el intendente nos dejó participar. No seamos caníbales, seamos solidarios, desde el 2007 cada organización tira agua para su corral y ahí nos peleamos. Tenemos que compaginar

¹¹⁸ El CC de Olmos tiene casi 14.700 habitantes y un porcentaje de hogares con NBI que alcanza el 24% de los hogares, y uno de los índices de analfabetismo más alto del partido.

entre nosotros, pensar en el otro, en el nene del vecino. Hagamos siete cuadras cada uno. Nosotros veníamos con otro proyecto: el puente (explica que cruza un arroyo y que se inundaron). Dejemos ese proyecto y acordemos por las calles. El proyecto lo traemos el año que viene. Hay que dejar de pensar en la cuadra de mi casa. Elaboremos un proyecto en común. Seamos solidarios, compartamos, no es lo que cada uno quiere.'

A continuación los vecinos se dividen en dos grupos y acuerdan tras el intercambio de distintos argumentos donde se analiza la importancia de cada cuadra, qué calles se solicitan para asfaltar.

Luego se sintetiza todo en un único proyecto. Los participantes conocen el procedimiento, vienen participando de otros presupuestos, así que plantean crear otro proyecto para que no gane consignando algo que consideran 'ridículo' frente al proyecto unificado."

- Proyecto 340. Asfalto: 40 de 160 a 155; 157 de 40 a 41; 163 de 46 a 50; 158 de 47 a 49; 165 de 50 a 52; 45 (pasaje) a 164 bis; 43 de 165 y 166; 165 de 43 a 44; 165 de 42 a 43; 42 de 170 a 171; 43 de 171 a 173;

47; 48 de 171 a 172; 46 de 169 a 170; 172 de 44 a 47. Puente en 161 y 50 (Sujeto a factibilidad).

GANADOR

- Proyecto 341: Garita para colectivos en 161 y 44, cestos de basura y carteles de indicaciones viales.

En los tres casos citados se alcanza una decisión colectiva respecto de los proyectos y podemos identificar que implican distintos modelos (planteados en el apartado 2.3), según la clasificación que propone Urfalino (2013): agregación, deliberación y negociación.

En el primer caso (Hernández) se genera una agregación de algunos proyectos, orientada por sugerencia de la coordinadora, que no puede lograrse en todos los casos ya que se presentaron otro tipo de demandas, además del asfalto. Se produce un acuerdo parcial porque no se logra una unificación total en los proyectos, de hecho se evidencian varios proyectos que finalmente van a votación (10 proyectos, en Anexo 8 se expone la boleta). En este caso, remitimos a la teoría de la elección social donde prima la regla de agregación entre opciones en competencia, que finalmente se resuelve en la votación final (consolidando el cierre colectivo a partir del recuento de opiniones, con preferencias individuales).

En el caso de Olmos, la decisión colectiva llega tras varios años de competencias entre proyectos y con una historia previa de enfrentamientos en las asambleas (excepto en el año que tuvieron tres asambleas), "lo colectivo" entonces emerge de un acuerdo entre zonas tras "deliberaciones" a partir de discusiones con distintos argumentos, en la cual se llega a un consenso que se sostiene en el tiempo ya que dos barrios en la actualidad están unidos para distintos reclamos para la zona.

En la asamblea de Arana se percibe que el PP es parte de una estrategia, de un recurso que utiliza el grupo del barrio Las Flores, junto a otras formas de organización y reclamos. Este grupo de vecinos plantea presentarse aparte y, con ello, la posibilidad de ganar la elección. Entonces, se llega a un acuerdo que permite cerrar momentáneamente el conflicto. Estos vecinos, perteneciente a

un sector socioeconómico de clase media, actúa en forma permanente con acciones concretas para conseguir servicios e inversiones para el barrio, se encuentran semanalmente y se comunican en forma continua, mantienen reuniones con funcionarios, realizan solicitudes y reclamos en distintas áreas del ejecutivo municipal. En la asamblea se negocian las cuadras de asfalto y se persuade a los presentes de los otros barrios a partir del relato de su organización para la mejora del barrio. Esta organización se reflejó a lo largo de toda su participación en el PP¹¹⁹: previamente al inicio de las asambleas pidieron una reunión con el Secretario del Consejo, debatieron en las reuniones (que realizan semanalmente) cuál sería la participación en el PP y qué proyecto presentarían, quiénes se comprometían a asistir e incluso se anotaron como fiscales en turnos de a dos horas, ambos días de votación. Este grupo de vecinos mantienen comunicación constante vía la red social facebook en la que se informan los principales avances y problemáticas de la zona. Este canal de comunicación fue usado para acordar y difundir la propuesta presentada e incentivar la información entre los vecinos para sumar votos (en Anexo 9 se expone folleto de difusión elaborado por los vecinos)¹²⁰:

“Estimados vecinos para los que no estuvieron el día de la presentación del proyecto participativo les adelanto que calles abarca en nuestra zona (...), SE VOTA EL 7 Y 8 DE DICIEMBRE, en la escuela de 7 y 643. Les cuento que hubo que negociar con gente de zonas cercanas que también padecían el mismo problema que nosotros por eso es que hubo que dar prioridades en que calles trabajar en principio. El presupuesto estaba limitado al mejoramiento de solo 50 cuadras en total, para toda la zona, a nosotros nos quedan 30 o 31 calles y creo que tampoco esta mal, desde mi punto de vista es un muy buen comienzo. Esperemos seguir así, trabajando en grupo, tratando de seguir sumando vecinos que quieran colaborar, esta demostrado que cada uno solo por su lado no logra nada, pero en conjunto podremos conseguir en barrio hermoso y en definitiva creo que lo que todos buscamos. Saludos.....y VAMOS EL PROYECTO 115” (Mensaje de una vecina por facebook el 25/11/2013, acceso: 2/1/2014, subrayado propio).

A partir de los distintos casos presentados, y de las situaciones narradas, observamos la complejidad que reúne el análisis de las motivaciones que superan la dualidad motivaciones “individuales” versus “colectivas”. No aparecen como dos motivaciones opuestas sino que pueden transitar de un estado al otro y en lo colectivo, se contienen demandas particulares, aunque con una instancia de reflexión con otros y producto de una negociación que es compleja y en la que intervienen distintos intereses. Es decir, a lo “colectivo” se llega a partir de un proceso. No obstante,

¹¹⁹ En las entrevistas se relata un modo de decisión colectiva que podríamos enmarcar como de deliberación. Es decir, que el grupo hacia el interior desarrollaría este modo de toma de decisiones colectiva pero en su actuar replica otro modelo que es el de la negociación.

¹²⁰ “Buenas vecin@s, les comento a quienes no fueron que estuvimos tratando principalmente el tema del presupuesto participativo 2014, puesto que teníamos la urgencia de ponernos de acuerdo ante la inminente primer reunión (EL SABADO PRÓXIMO EN LA ESCUELA DE CALLE 7 Y 643) de Presupuesto Participativo. Decidimos escribir la petición que adjunto mas abajo, e ir con ese proyecto armado para que nos indiquen cómo poder mejorarlo y además nos ubiquen en su viabilidad. Dejamos para próximas reuniones -luego de ésta en la escuela- la difusión de la asamblea y la convocatoria a otr@s vecin@s, junto con el relevamiento” (Mensaje de una vecina por facebook el 10/11/2013, acceso: 2/1/2014).

la unificación o confluencia de proyectos no es posible en todos los casos ya que las organizaciones compiten por los recursos. Las disputas entre organizaciones se hicieron palpables en las asambleas, y en el apartado 6.5, nos referimos a algunos ejemplos. En esta oportunidad citamos otro: *“Una vecina le dice a otra: ‘ustedes no pongan que son de la asociación Vecinal del barrio x!, nosotros tenemos la personería jurídica, póngale otro nombre. Yo soy Vecinal, ustedes no’”* (Registro de observación. Villa Elvira, 3era asamblea. 2008). Esta conversación demuestra que la voluntad de hacer proyectos en conjunto y tendientes al *“bien común”*, como se promueve en cada inicio de las asambleas, no se traduce linealmente, ni de forma *“natural”*, en un trabajo colectivo entre vecinos. Esto es así por un lado, por la propia lógica que se fue consolidando en las asambleas a lo largo de los años, donde cada vecino presenta su proyecto y no se promueven instancias de intercambio o trabajo conjunto sobre problemáticas comunes para abordarlas de forma integral. Por otro lado, porque como se muestra en el caso citado anteriormente, en el espacio asambleario se producen lógicas de exclusión de parte de unos vecinos para con otros. Aunque las problemáticas y los proyectos sean similares, un grupo de vecinos se auto-reconoce como organización representativa de los vecinos por el sólo hecho de tener la personería jurídica e impone su proyecto, presentándose como la organización *“oficial de la zona”*.

Por otra parte, estas motivaciones van cambiando de acuerdo a las situaciones contextuales. Algo significativo en el proceso participativo es que si bien muchos vecinos se acercan motivados por una necesidad concreta, con propuestas definidas con anticipación o por necesidades puntuales que cuentan con un recorrido de reclamos, éstas se van modificando. En algunos casos se produce una negociación de los planteos iniciales como en Arana y Olmos, incluso algunos participantes terminan apoyando otros proyectos que consideran más importantes que los iniciales o redefinen el proyecto que los motivó a asistir a la asamblea debido a que no era viable y se suman a otros. Este es el caso de un vecino de Gonnet que asistió para pedir una obra hidráulica y termina apoyando el arreglo de una calle principal, de acceso al barrio.

7.3. Las expectativas

Respecto a las expectativas sobre el PP se identifican distintas situaciones. En primer lugar hacemos referencia a los vecinos que manifestaron desconfianza¹²¹ de que los problemas del barrio se vayan a solucionar y que, efectivamente, se cumpla la ejecución de los proyectos que surjan de este espacio.

¹²¹ En el apartado 1.2.2. desarrollamos la vinculación de los procesos de participación ciudadana enmarcadas en el contexto de crisis de representación política y se hizo referencia a la desconfianza que los ciudadanos demuestran respecto de las instituciones y las autoridades públicas y de cómo esto se resignifica en las herramientas de participación (Landau, 2009).

“Está el descreimiento constante ‘¿lo van a hacer?’, después esta la cuestión que desde los pliegos tienen que pasar 180 días para empezar. En la próxima reunión con el delegado los vecinos van a presionar, para que la obra empiece antes de la época de lluvia. Se cree, yo también lo creo, que va a ser un remiendo, y que no van a hacer la obra hidráulica necesaria como se debe hacer” (Entrevista a vecina de Arana. 2013).

En diversas ocasiones durante las asambleas del 2008, los vecinos relatan experiencias anteriores de espacios participativos y promesas que quedaron en la “nada” y manifestaron que creían que se repetiría esta historia. Por momentos, según los propios vecinos las asambleas se convierten “en un reclamo tras otro” y se hace referencia a la ausencia del Estado¹²². Incluso en tres asambleas (Olmos, Casco y Villa Elvira) se recuerda el tema de la participación en las asambleas del Plan Estratégico (que se mencionó en capítulo 4) y se hace referencia a su incumplimiento.

“Lo que pasó en las primeras asambleas es que algunos tenían entusiasmo y otros que tenían dudas. Querían ver algo... o sea, querían ver cómo era. Porque anteriormente viste que también hubo asambleas del municipio por el año 2001 o 2002, que quedaron en la nada” (Entrevista a empleada de un Centro Comunal. 2008).

“Se propone como bandera de la asamblea del Barrio Hipódromo la necesidad de hacer la ferroautomotor. Este grupo ya venía participando de otros espacios y hacen referencia a que este proyecto fue planteado en las otras asambleas que organizó el municipio en el 2001. Este grupo pregunta en reiteradas oportunidades como sigue el tema y cuales son los procedimientos de participación para que esta vez se cumplan” (Registro de observación. Casco, 1er asamblea. 2008).

Esta experiencias previas no cumplidas podríamos relacionarlas con lo que Cunill Grau (1991) caracteriza como “costo del fracaso” en la participación, pero que lejos de desalentar a estos vecinos, como explicaría Montero (2003) en lo que denomina procesos de “desesperanza aprendida”, no se inmovilizan y apuestan una vez más (aunque manifiestan incertidumbre) ante un nuevo espacio participativo. La experiencia anterior se hace presente y se renueva en esa duda, que condensa una tensión entre la necesidad que origina la participación, la desconfianza producto de la experiencia anterior y cierta duda sobre los resultados a obtener ante la oportunidad que se presenta.

En segundo lugar, identificamos a aquellos vecinos que concurren al PP creyendo que mediante el proyecto que presentan podrán satisfacer alguna necesidad, pero cuando se enteran del monto del presupuesto en la asamblea, y en consecuencia de la envergadura de los proyectos que pueden presentarse, demuestra disconformidad. Los vecinos asisten a las asambleas con propuestas más abarcativas o de alcances mayores a los proyectos viables del PP. En este marco, algunos vecinos ironizan sobre el tipo de proyectos que el municipio convoca a presentar: *“La coordinadora comunica que el monto para la asamblea es de 22 cuadradas. Una vecina dice que tiene otro*

proyecto, nadie le contesta y pregunta, ‘¿el presupuesto participativo es sólo para el asfalto?, entonces no se para que vine’” (Registro de observación. Asamblea de Olmos. 2013).

“Una vecina comenta que llamó a la delegación para que cambien una luminaria y que le dijeron que lo presente por presupuesto participativo, y la señora dice ‘¿por una sola lámpara?, es ilógico! ¿Para eso tengo que esperar un año?’. Otro vecino de la calle 25 comenta que no funcionan las luces, dice que ya lo reclamó en la delegación y pregunta ‘¿prender las luces también es responsabilidad del presupuesto participativo?’. En la siguiente asamblea surgen temas similares, los asistentes dicen que la delegación no responde, que el delegado nunca está, otra vecina agrega que la delegación no convoca a nadie y otro vecino concluye que los problemas los solucionan los vecinos o tenemos que venir acá, ‘¿al final de qué se ocupa la municipalidad?’” (Registro de observación. Gonnet, 2da asamblea, PP 2009. 2008).

El desfase entre expectativas de los vecinos y propuestas que ingresan al PP origina dos posiciones: algunos vecinos, si bien plantean cuestionamientos al PP, aprovechan el espacio de participación para exponer sus reclamos y transforman el planteo inicial evaluando qué otro tipo de necesidades pueden canalizar vía el PP y, por otra parte, se generan opiniones críticas hacia el PP reforzando el descreimiento hacia la política y el vecino deja de asistir a la asamblea.

“En el PP del 2008 se debatió el tema de cloacas y nos dijeron que esa vez no entraba. En este PP 2010 ya se debería traer una solución a este tema. La gente piensa en el barrio que se va a tratar este tema porque el monto este año es mayor. La prioridad nuestra es la cloaca, no queremos más plazas. Sino es así quedamos afuera y no participamos más, nos vamos” (Registro de observación. Tolosa, 2da asamblea. 2009).

En tercer lugar, se percibieron vecinos que demostraron expectativas favorables sobre el PP, que valoran la oportunidad que implicaba esta política para cubrir necesidades en los barrios y se aprecia *“la presencia de funcionarios que dan la cara”* en la asamblea. Este posicionamiento se observó especialmente al inicio del proceso, en 2008, donde se hacía referencia a las falencias de la gestión anterior (la de Alak), sobre todo inconformidades con decisiones puntuales como los cambios del sistema de transporte, el tema del impedimento de la construcción de las canchas de fútbol de los equipos locales y también referencias en general a un estado de corrupción e ineficiencia en esa gestión. En el marco del inicio de una nueva gestión la propuesta de participación fue bien recepcionada por los vecinos que entendían una *“apertura”* de parte de la gestión de Bruera y proponían *“darle una oportunidad”*. En este sentido, *“Un vecino comenta que es la primera vez que se participa y se consulta a la gente, ‘que actuamos por nosotros mismos’. La municipalidad es la primera vez que ve a través de nuestros ojos y no solo por los del delegado”* (Registro de observación. Gonnet, 1era asamblea. 2008).

¹²² Esta concepción es similar a la de otro vecino de la misma zona que comenta *“hace 30 años que en el barrio el municipio no tiene ningún tipo de presencia, cuando digo ninguna, digo nada, no pusieron un caño, no arreglaron una calle. Nada”* (Entrevista a vecino participante de Olmos. 2013).

En ediciones sucesivas estas expectativas favorables se relacionan con las motivaciones de los participantes que asisten a las asambleas, a partir de la percepción del PP como una herramienta u oportunidad para obtener recursos para mejorar el barrio.

Otros vecinos, si bien tenían expectativas favorables al inicio de su participación comienzan a distinguir que el PP no es “*genuino*” y pasan a considerar que los proyectos están orientados por la municipalidad. Esta experiencia lleva a que consideren de forma negativa al PP ya que creen que el proceso está direccionado y que los proyectos ganadores son los que apoya la gestión municipal. Este tema también surgió en el análisis de resultados, apartado 5.4.2.

“Lo que nos pasó tanto a mí como a mi amigo es que nos fuimos espantados percibimos que era como una ficción. Fuimos a presentar un proyecto, nos dijeron que no se podía ese, vimos que en la asamblea ya estaban los proyectos armados. Pensás que ya está cocinado y que vos sos un idealista que vas a presentar un proyecto” (Entrevista a vecinos de Gonnet. 2014).

Esta apreciación acerca de la intervención del municipio en la formulación de los proyectos es compartida por algunos empleados de organismos descentralizados en el territorio que trabajan la cuestión social como jardines de infantes, casas del niño o centros de salud. Al consultar con los mismos acerca de su participación en las asambleas las respuestas evidenciaban que era una estrategia para conseguir recursos, incentivada por la propia municipalidad. Por ejemplo se afirma que ante pedidos concretos de ampliación del edificio o de incorporación de equipamientos, la respuesta institucional del municipio era “*presenten un proyecto en el presupuesto participativo*”. Según una de las trabajadoras de las denominadas “salitas sanitarias” esta forma de asignación de recursos para la prevención de la salud constituye una modalidad histórica de la participación en el sector: “*cada vez que tenés un proyecto, tenés que ver de que forma podes implementarlo y buscar la forma de involucrar a los vecinos*” (Entrevista a profesional de la salud. 2009).

Otro actor fundamental que incluimos en el análisis es el de los coordinadores. Anteriormente hemos hecho referencia a que parte del grupo del año 2008 eran militantes afines a la gestión o formaban parte de ella, por lo tanto sus expectativas eran favorables en cuanto al cumplimiento de proyectos votados en las asambleas. Las dudas o incertidumbres que manifiestan no es sobre los resultados, sino sobre el proceso, en especial preveían “*una catarata de demandas y proyectos que excedan al Presupuesto Participativo*” y conflictos por el monto y distribución de dinero para cada asamblea, advirtiendo que ocasionaría “*problemas en las asambleas*”. En otros pasajes de la tesis nos hemos referido a estas situaciones que efectivamente se desarrollaron en el las distintas instancias del PP. Otro tema que generó expectativas, pero que marcó diferencias entre ellos fue sobre la presencia de los “punteros” en las asambleas. En este caso, las distintas trayectorias influirían en las posturas tomadas: para aquellos sin pertenencia política partidaria las expectativas eran las de un escenario complejo y la intención que manifiestan es “*neutralizarlos*”, y

solicitaban apoyo al municipio; otros, con militancia política partidaria, manifestaron que podían “controlar” la situación, ya que era una práctica a la que “estaban acostumbrados”. A pesar de estas dudas e incertidumbres, no obstante, en su mayoría hicieron referencia de que “tenían la camiseta del presupuesto participativo puesta” y que creían que era una “buena iniciativa para mejorar los barrios de la ciudad” (Registro de observación en la jornada de capacitación, 29/3/2008).

Por último, el Secretario del Consejo manifiesta que las expectativas acerca del PP era sobrepasar el propio PP. Es decir, contribuir a la consolidación de políticas de participación de largo plazo y alcance, que se amplíe a otras políticas y niveles estatales. En sus propias palabras este proyecto constituye un “ejemplo de lo posible”¹²³ y el objetivo era generar una política con continuidad, que sea integral y trascienda la gestión actual. En el corto plazo, podía satisfacer necesidades inmediatas en materia de obras y servicios públicos, pero considera necesario también “satisfacer expectativas de mediano y largo plazo en materia de organización política, económica y social” (Sortino, 2012: 11). Sin embargo, estas expectativas de largo plazo entraron en tensión con las de corto plazo, signadas por un panorama político en el municipio que desde el primer año fue complejo y, según el funcionario, hubo oposiciones políticas que había que superar.

“El primer año la expectativa era sobrevivir. Ese era nuestro discurso interno en ese momento (risas). Era todo muy nuevo, el gobierno era nuevo, había muchos grupúsculos dentro del gobierno enfrentados entre sí. Era bastante problemático (...) La expectativa desde el principio fue generalizar una política participativa, eso estuvo siempre en nuestra mente” (Entrevista al Secretario del Consejo. 2013).

7.4. Aprendizajes: haciendo camino al andar

Una de las dimensiones de análisis para abordar las experiencias es la que hemos denominado, aprendizajes o siguiendo a Martínez (2009) “lecciones aprendidas”, que consideramos que dan cuenta de la resignificación de los saberes y cambios en los sujetos.

Un primer dato significativo es que todos los participantes del PP, independientemente de su rol, señalaron que su involucramiento implicó algún tipo de aprendizaje, que fueron sobre diversas temáticas y respecto a diferentes procesos y también podríamos concebirlos como resultados del PP como política pública¹²⁴, no desde una visión cuantitativa en relación a servicios y productos brindados, sino en relación a aspectos más cualitativos que involucra a los actores que participan en ella. En este sentido, identificamos en los distintos relatos aprendizajes en diversos planos, tanto a

¹²³ Como una herramienta, junto a otras como la Elaboración Participativa de Normas, que apuntan a la “expansión democrática” y a la conformación de un “Estado Democrático en Convocatoria Popular Periódica” (Sortino, 2014).

¹²⁴ Si bien consideramos que los aprendizajes son resultado de los PP la reflexión sobre estos no surgen en los actores en forma espontánea al indagar sobre los resultados que identifican de la política, tema tratado en el apartado 5.4. Sino que se reflexiona sobre ellos a partir de la pregunta del investigador.

nivel colectivo como en el personal y también para otros actores (por ejemplo desde el vecino se identifican aprendizajes para la gestión y viceversa). En forma mayoritaria, más de la mitad de los entrevistados señaló que su participación en el PP significó incorporar capacidades de organización y, en segundo lugar, se reconoció la oportunidad de conocer otros vecinos y “nuevas realidades”. Asimismo, algunos valoraron los conocimientos “cívicos” y nuevas habilidades para formular proyectos, el fortalecimiento de liderazgos barriales y, por último, se hizo mención a los aprendizajes para la gestión.

- Mayor capacidad de organización e incorporación de nuevas prácticas

Uno de los aprendizajes más reconocidos fue en términos colectivos, acerca de lo que implicó desarrollar prácticas específicas para lograr que un proyecto sea ganador. Es decir, implementar estrategias para alcanzar un objetivo y diagramar una organización a nivel grupal que incluso, transcurrido el PP, queda como capacidad de movilización para conseguir otros recursos para el barrio. En efecto, en los dos casos que se exponen a continuación una vez finalizada las asambleas hubo en los respectivos barrios otro tipo de participaciones para solicitar mejoras. Para Ruiz (2004) estos procesos logran un cambio cualitativo en la forma de participación de la comunidad, generando un fortalecimiento de la organización comunitaria.

“El aprendizaje que rescato es que estamos coordinados. Que la demanda se puede transformar en una acción específica, que se puede concretar un objetivo. Que juntándonos logramos hacer más cosas que solos” (Entrevista a vecina participante de Arana. 2013).

“Con este núcleo duro que te digo, es que para que no surjan problemas como nos pasaba antes, nos ponemos todos los vecinos de acuerdo en un sólo proyecto. Por reglamento tiene que haber dos proyectos entonces el segundo ponemos algo ridículo, un cesto de basura en el medio de la nada. Entonces gana el proyecto con el que estamos todos de acuerdo. Ahora en Olmos 3 dividimos la mitad del dinero para cada barrio así no hay problemas, después hay un delegado de cada barrio y nos ponemos de acuerdo en como repartirlo, ellos de su lado y nosotros de este lado” (Entrevista a vecino participante de Olmos. 2013).

Sobre la incorporación de nuevas estrategias de organización, una situación significativa que identifican varios de los entrevistados es que aprendieron a “militar un proyecto” y “hacer campañas”. Es decir, incorporaron nuevas prácticas, que podríamos ubicar como pertenecientes al campo político partidario. La asimilación de estas prácticas fueron producto de un proceso y, siguiendo a Moran (2003), es importante reconocer la capacidad de los actores sociales para apropiarse y transformar, por medio de sus prácticas, los componentes de sus culturas políticas. La concepción de “militar” un proyecto había surgido tíbiamente en 2008 y aparece generalizada en 2013: los vecinos aprenden que deben “moverse” para difundir sus proyectos y obtener resultados favorables de la votación. En esta apreciación coinciden diversos actores e incluso se hace explícito

en las asambleas. De esta forma, se genera una lógica electoral, que obtiene como resultados ganadores y perdedores.

“Cuando perdimos por 59 votos, analizamos por qué perdimos, estuvimos analizando cómo 15 días. Esto es un proyecto y lo tenés que militar como si fuera política, yo no hago política pero entiendo cómo es. Faltó organizarse, faltaron recursos económicos, prensa, marketing, durante un año estuvimos saliendo en la revista del barrio, volanteamos casi todo Villa Elisa, concurrí al concejo local por los derechos del niño, fui dos años y las organizaciones sociales ya nos conocían. Durante los dos fines de semana que era la votación fue militar a morir, hablar en los comercios, hablar con organizaciones políticas, también. Le jugamos de igual a igual y le ganamos” (Entrevista a vecino de Villa Elisa propulsor de un jardín de infantes que en el PP 2010 salió segundo y en el PP 2011 obtuvo el primer lugar. Cuando se refiere a “le ganamos” es a la delegación municipal que fomentaba otro proyecto. Subrayado propio).

Según el Decreto N° 343/08 el objetivo de la votación final (al que se denominaba “Muestra Popular”) era exponer públicamente los proyectos a todos los vecinos de la zona. En ellas el municipio incentivaba a los vecinos autores de proyectos que hagan “campana” y los difundan. Sin embargo, la votación final en ningún año estuvo antecedida de estas muestras de proyectos donde se garantizara la igualdad de publicidad de los proyectos y se generen intercambios entre los mismos, lo que implicaría una organización formal en donde todas las propuestas sean expuestas y se difundan con recursos garantizados por el municipio. Desde el inicio del PP, la “campana” quedó a cargo de los impulsores del proyecto y cada grupo de vecinos desplegó sus estrategias para dar a conocerlos (ver Anexo 9). En este tema también se evidenció que algunos vecinos opinan que aquellos que son impulsados por la municipalidad reciben “ayudas” para su difusión (pasacalles, folletería, hasta transporte para asistir a la votación).

Por, su parte, para los funcionarios, el hecho de que los vecinos hagan campana por los proyectos demuestra “el compromiso” asumido.

“Todos los vecinos que deseen defender alguna de las propuestas recorrerán la zona haciendo campana por ella. La metodología será la que ellos deseen. De todas maneras pondremos a su disposición, volantes para que puedan divulgarlas. La campana tiene que ser de difusión masiva para que puedan ser la mayor parte de los vecinos quienes resuelvan las obras a desarrollarse, en donde se votarán los proyectos” (Municipalidad de La Plata, Guía del Presupuesto Participativo, material de capacitación, 2008: 3).

“Es interesante remarcar como muchos de los autores de los proyectos hicieron su propia publicidad de los mismos invitando a los vecinos a votar. Esto demuestra en parte como cuando el Estado da a los vecinos la oportunidad de expresarse, de presentar sus propias propuestas, los mismos se involucran de tal manera que incentivan a otros a participar de la misma” (Santana 2009: 9).

Las campañas electorales son diversas y variadas. Las estrategias de publicidad abarcan desde carteles en los barrios, entrega de folletos puerta a puerta y el uso de redes sociales¹²⁵. La diversidad de estrategias depende de los recursos y apoyos que pueda movilizar cada grupo de vecinos, y en este sentido, se parte de una desigual posición.

“El aprendizaje es que se necesitan recursos para dar publicidad el proyecto que uno presenta. Algunos proyectos tenían carteles grandes, pasacalles, era obvio que alguien los bancaba con recursos y yo hacía papeles fotocopiados para repartir en los negocios del barrio y en la escuela, los tiraba por debajo de la puerta. No iba a poder ganar así” (Entrevista a vecino del Casco. 2013).

Para algunos participantes se *“milita el proyecto”* para conseguir votantes y *“ganar”*. De esta forma, conseguir votos es producto del esfuerzo y hay que trabajarlo territorialmente.

“Nosotros conseguimos el asfalto por la lucha que llevamos con la gente, nosotros votamos y nos movemos, así conseguimos las cosas. El Descanso es un ejemplo porque la gente se une y vota. En cambio en La Serena la gente no se mueve, no juntaban ni 100 votos y nosotros juntábamos un montón. Ahora ellos tuvieron lo suyo, su asamblea y se movieron mucho y aprendieron a organizarse” (Registro de observación Olmos. Conversación con vecino participante del Retiro. 2013).

“La clave está en saber cómo ganar y era con más política. Si salíamos sólo como centro de fomento perdíamos. Más de lo mismo. Teníamos que hacer política, sentar a los grupos políticos del barrio, a los de de Narváez, los de Martín Fierro que son kirchneristas. Fue todo un laburito” (Entrevista a vecino participante de Villa Elisa, 2014).

La lógica electoral también se traslada a la interpretación de la cantidad de votos que obtiene cada proyecto, que reflejaría su legitimidad en el barrio y la fuerza que tiene el grupo que lo promueve. El apoyo de los votos no sólo sirve de elemento de presión para la municipalidad sino hacia otros grupos de vecinos del barrio, y en consecuencia, los participantes han aprendido a visualizar los recursos que pueden movilizar.

“Nosotros votamos más que la asamblea de Olmos que tiene la delegación. Tenemos que ponernos como meta 2000 votos, los mismos del año pasado. No es que ya ganamos por ponernos de acuerdo y tener un solo proyecto. Si votan menos vamos a perder presión para ganar la tercer asamblea el año que viene” (Registro de observación. Asamblea de Olmos 2013).

“Teníamos que organizarnos para conseguir votos. Los vecinos del Arroyo tienen mucho peso, pensábamos que íbamos a perder pero no fueron a la asamblea, nosotros estábamos más organizados. Es una cuestión de legitimidad y correlación de fuerza, es práctico, con la cantidad de votos ahora el delegado viene porque sabe que nos movemos. Y el referente del otro barrio (del Arroyo) también vio que tenemos fuerza. Ahora notamos que quiere venir

¹²⁵ “Además del voto por vía electrónica en nueve zonas, y el uso de telefonía celular para verificar los padrones, otra de las ‘novedades tecnológicas’ que introdujo la elección fue el empleo masivo de Internet -blogs, fotologs y ‘mailings’ o listas de correo electrónico- que hicieron los promotores de algunas iniciativas. De todos modos, la ‘campaña electoral’ continuó hasta las puertas mismas de los clubes, con charlas, distribución de folletería, pancartas e incluso altoparlantes” (Diario El Día, 30/6/2009).

gente de Bruera a ver si se puede sumar al grupo” (Entrevista a vecina participante de Arana. 2013).

- Ampliar horizontes

Otros aprendizajes que surgen de la participación en las asambleas, es el conocimiento de realidades distintas. Por ejemplo, vecinos que mencionan que se encuentran con participantes de otras zonas dentro de su barrio, que aunque cercanas a su casa viven otra cotidianeidad. También se señala la oportunidad de encuentro y de relación con los vecinos como una instancia de socialización.

“La experiencia la veo como muy positiva, es importante como construcción de ciudadanía y porque también me enteré de realidades dentro de mi mismo barrio de las cuales no sabía y que me hace ser un poco más consciente de lo que sucede en el barrio” (Entrevista a un vecino de Villa Elisa. 2009).

“Involucrarte y participar y a partir de ahí vos mirás más allá, te fijás en las necesidades del barrio, te fijás en cosas que vos antes no te dabas cuenta. Uno se acostumbra a ver siempre lo mismo, las calles rotas, el club abandonado y pensás que no se pueden hacer cosas (...) cuando los vecinos del barrio de al lado explicaron que no tienen ni iluminación, ni veredas, entendí su problema” (Entrevista a vecina participante de Olmos. 2014).

Otro actor que refiere significativos aprendizajes fueron los coordinadores de las asambleas, que además son parte del equipo técnico del Consejo. En los dos casos de las integrantes más jóvenes que son egresadas recientes de la Universidad, relatan que esta experiencia ha sido enriquecedora en varios aspectos. En primer lugar, en uno de los casos reorientó la elección laboral que pensaba seguir la entrevistada (ligada a las relaciones internacionales). Por otra parte, hay un cambio en la concepción sobre la participación y en la valoración de la política, desde la experiencia adquirida en la práctica y su complemento con la teoría. Es decir, se da un aprendizaje en el “terreno” que modifica su concepción “teórica” aprendida en la Universidad.

“Yo vine más por el lado académico. Yo estaba estudiando Ciencia Política y le hice una entrevista a Carlos para una materia y este era mi trabajo, después se lo mandé y le dije que si en algún momento necesitaban gente que me avisara, que yo quería participar y...me dijo que sí (...) A mí me sirvió mucho porque... yo estudié en la UBA. Y mi carrera es como que es bastante general, bastante teórica y... una no tiene una orientación definida cuando dice soy politóloga, a qué te vas a dedicar. Y la verdad es que a mí me terminó de abrir la cabeza de cuál era el ámbito que me interesaba, y pasé de las relaciones internacionales a la administración pública (...) yo empecé acá y yo era bastante escéptica en lo que es la participación política como relacionada, justamente, con todo lo que es electoral o partidario, y encontré un espacio donde se puede hacer política de otra manera (...) ponele, acá en la oficina es la parte más laboral, pero cuando uno va a la asamblea es otra la postura que termina tomando. Y te sirve para crecer en un montón de aspectos. O sea, a mí intelectualmente yo considero que no hay forma de hacer teoría si uno no está en la práctica (...) en lo que hace a la participación ciudadana y como se estructura intelectualmente en la academia... me pasó de leer cosas que decís ‘no, a ver, vamos a una asamblea y en quince minutos te refuto esto en dos segundos’. Uno va con cierto mundo de

colores pintado por la teoría de decir ‘Ah, participación ciudadana’. Se supone que vos le estás dando una herramienta a alguien, que lo va a beneficiar y esperás la respuesta positiva inmediata. Y te encontrás remando en un pote de dulce de leche con dos escarbadiantes... (risas)” (Entrevista a integrante 2 del Consejo del PP y coordinadora. 2013).

En el caso de la otra integrante del equipo se percibe la misma tendencia de la valorización de la experiencia práctica en la que se ponen en juego saberes adquiridos en distintos ámbitos y por el Secretario del Consejo, que en distintos eventos o documentos aclara que la práctica de llevar adelante el PP no “*emerge de un libro*”.

- Incorporación de conocimientos “cívicos” y nuevas habilidades

A lo largo de este proceso participativo, que lleva ya varios años, se observa en las asambleas la generación de lo que Navarro (1998) denomina “competencias cívicas”, por ejemplo conocimientos sobre el funcionamiento del municipio y sus áreas, en cómo hacer un proyecto y dónde dirigirse a reclamar el atraso de las obras.

“En la primera asamblea era ir a ver de qué se trataba, en la segunda se venía con un entusiasmo porque ya venían con un proyecto, ya venían con alguna idea, con alguna propuesta. Eso está bueno por ejemplo, que se plantearon cosas para el centro de salud, de cómo se podía manejar, se pusieron en contacto con la Secretaría de Salud; después se planteó la cuestión de hidráulica por el tema de los arroyos... ya ibas con una idea de qué ibas a hablar o proponer, ya había un conocimiento” (Entrevista a vecino participante 1 del Gonnet. 2008).

En las últimas ediciones son los propios vecinos, que habían participado de las asambleas de años anteriores ya conocían el mecanismo de trabajo del PP, los que explican a otros vecinos qué tipo proyectos entran y cuáles no y, específicamente en la última edición, se nota en varias asambleas la estrategia de unificar proyectos. Es decir, mediante el ejercicio de la participación en las asambleas los vecinos adquieren conocimientos y competencias que incluyen desde cuestiones generales hasta otras de tipo técnicas, orientadas a cómo expresar un problema barrial, pero también de tipo práctica, como las de formar alianzas entre vecinos para que el proyecto tenga más peso, como se desarrolla en el punto siguiente.

“Varios vecinos asistieron con los proyectos redactados de la forma correcta y en la planilla correspondiente. Quienes no lo habían hecho de antemano, buscaron ayuda en otros vecinos. En casi todos los casos los vecinos coincidieron en que al ser reclamos en su mayoría de extensión de la red cloacal, lo mejor sería aunarlos en un gran proyecto colectivo para agilizar los tiempos y darle más alcance al proyecto” (Registro de observación. Asamblea Villa Elvira. 2013).

“El efecto político del Presupuesto fue el de una mayor participación de la gente en las cuestiones públicas. Fue una... una... una mayor información de todo cómo funciona el Estado, a pesar de todas las cosas que hablamos antes. Pero a pesar de eso, eso funcionó y

había una mayor disposición a la participación” (Entrevista a integrante 1 del Consejo del PP y coordinadora. 2013).

En este sentido, Landau (2008) reflexiona que el PP es una política en la cual si sus participantes quieren avanzar en la materialización de sus proyectos, deben incorporar un saber técnico, es decir pasar del reclamo a la demanda: el primero implica un pedido que se le hace al Estado sin contar con un conocimiento sobre su funcionamiento, que sí está presente en la demanda y, que además, implica establecer un compromiso de control.

Entre los aprendizajes también se incluyeron la incorporación de competencias actitudinales como el de coordinar una asamblea. En la práctica se ponen en juego las expectativas y motivaciones propias. Por ejemplo, una de las coordinadoras de la edición 2008 identifica que el mayor aprendizaje fue aprender a ser “neutral” entre los distintos intereses sectoriales que se evidenciaban en el barrio, corriéndose de su habitual rol de militante donde justamente se impulsa un interés. Otra coordinadora plantea una diferencia entre lo que sucede en la realidad y lo esperable y cómo sobre la marcha fue incorporando distintas habilidades.

“Estar frente a una asamblea no es una práctica laboral normal, porque vos ahí tenés que poner, o sea, desde tu personalidad, tu carácter, lo que sabés de la vida, lo que aprendiste acá, lo que implementas de la política...porque es estar enfrente de la realidad social. Tenés gente de diferentes este... no me gusta decir clases sociales, pero de diferentes sectores sociales, con diferentes problemas y... contener eso en dos horas para poder implementar una política, que resulte exitosa. Yo fui a esa asamblea nueva, contenta, esperando que los vecinos me iban a decir... ‘Qué bien que tenemos una zona para nosotros, podemos organizarnos’ y no, me encontré con cincuenta personas gritando porque en vez de tener veinte calles de asfalto como los otros, ellos iban a tener catorce. Porque tenían menos presupuesto. Porque era más chico el barrio. Entonces ahí es como que en ese momento te descoloca todo y tenés que reorganizarte en nada... en dos minutos” (Entrevista a integrante 1 del Consejo del PP y coordinadora. 2013).

En este punto creemos relevante retomar el concepto de aprendizajes sociales de Moran (2003), que parte de la concepción de “experiencia social” de Dubet (1994), para comprender la incorporación de las competencias sociales generadas en los diferentes ámbitos entendidos como espacios de sociabilidad. Por consiguiente, las prácticas que tienen lugar en esos espacios se convierten para la autora en auténticos “locus” de aprendizajes, de atribución de significados y de elaboración de estrategias y repertorios de acción social.

- Fortalecimiento de liderazgos barriales

Asimismo, los participantes en estos procesos de participación van ejercitando o desarrollando habilidades para intervenir, deliberar y debatir en espacios públicos. En las asambleas la participación reproduce prácticas incorporadas y aprendidas en otras experiencias. Algunos participantes con trayectoria de participación social, de militancia política partidaria o sindical se destacaban por cómo se desenvolvían en las discusiones, por sus aptitudes para intentar consensuar

entre distintas posturas o porque logran persuadir al resto para conseguir apoyos. Este fue el caso de algunos vecinos, especialmente de aquellos que participaron en las ediciones donde el PP se desarrollaba a través de varias sesiones y entre aquellos que participaron en distintos años.

De esta forma la asamblea funciona como dispositivo donde se potencian y se refuerza la posición de algunos referentes barriales, tanto militantes como no militantes. En el primer caso se observa que en las asambleas de los últimos años tienen una presencia muy activa y en opinión de uno de los militantes de la zona sur de la ciudad, el PP es una oportunidad para retomar el vínculo con el vecino a partir de los proyectos.

“Antes estábamos en contacto con los vecinos. Nosotros éramos el nexo entre el vecino y el dirigente político. Entonces el vecino cuando tenía un problema te venía a ver y vos eras el encargado de abrirle la puerta para que vaya y le plantee ese problema a un dirigente. Eso se había perdido, ahora se está volviendo a... a la fuente. Nosotros salimos, hablamos con la gente, la comprometemos con los proyectos” (Entrevista a militante y vecino participante en Villa Elvira. 2013).

Por otra parte, aunque no es generalizable a todas las asambleas, también se observó que surgieron nuevos liderazgos, vecinos que no contaban con militancia y que comienzan a asumir el rol de portavoz de las problemáticas del barrio, como representantes de la asamblea para participar del Foro o fiscalizar la ejecución de los proyectos o que empiezan a sobresalir en las gestiones cotidianas para la obtención de mejoras barriales.

“Ahora me vienen a ver los vecinos por otros temas, por ejemplo de seguridad, tuvimos 14 robos en dos meses. Tuvimos reuniones, con X (una diputada provincial), con el comisario, con el secretario de seguridad. La gente se piensa que ahora me tocan la puerta y te dan una firma y las cosas se manejan solas (...) En el ultimo presupuesto fui porque queríamos dos cámaras de seguridad, ya hice poner dos en el barrio, a través del Foro de Seguridad. Y cuando escuché que este presupuesto era para el asfalto pregunté si podíamos agregar unas cámaras y me pusieron con el que ellos querían que gane y ganó” (Entrevista con vecino participante de Villa Elisa, 2014. El vecino cuando menciona “me pusieron” se refiere a la gente de la delegación, que al ver la capacidad de movilización que adquirió el entrevistado, sumaron su proyecto al que presentaba indirectamente la delegación para sumar esta tracción de votos).

“Algunos vecinos que participan activamente en el presupuestos son reconocidos por los vecinos. Porque hay gente que se moviliza y va puerta a puerta y después la gente los busca para otras propuestas. Son referentes sociales que ya quedan porque se hacen conocidos, porque dan respuesta y están legitimados. Nosotros trabajamos con ellos desde la delegación” (Entrevista a Subdelegado en la periferia de la ciudad. 2014).

- Aprendizajes de la propia gestión

El Director del PP al ser consultado sobre los aprendizajes explica:

“Es de gran aprendizaje la experiencia. Por un lado por la gran movilización popular que generó la misma y por otro lado porque de esta manera estimulamos la participación ciudadana. Generamos mecanismos de control ciudadano de las políticas públicas y

fundamentalmente la aparición de nuevas representaciones barriales. Esta nueva experiencia nos ha demostrado que no es cierto como quieren decirnos algunos que los vecinos no quieren participar o ser parte de las decisiones de gobierno, sino que por lo general no se les da el lugar que necesitan” (Entrevista publicada en: www.bel.unq.edu.ar, acceso: 26/12/2013).

En esta cita se remarcen aspectos cuantitativos de la participación pero también se menciona un aspecto más cualitativo, de anclaje territorial, como el de las representaciones barriales. De esta manera, la apertura de espacios de participación otorga visibilidad a territorios donde el Estado no estaba presente. La asistencia del gabinete municipal en los barrios y la realización de las asambleas por zonas posibilitaron, a un gobierno en su primer año de gestión, contar con un conocimiento general de las problemáticas y propuestas para los barrios y diagnóstico de las necesidades locales. Estos hechos se tradujeron en un discurso que plantea un eje fundante de esta política: ésta gestión se acerca al vecino, rompe la lógica tradicional de gobernar centralizadamente, y aún da un paso más, promueve la participación en el control de la política.

La ubicación de las asambleas en la periferia y sostenerlas en el tiempo significó, desde la opinión de los funcionarios del PP, *“un esfuerzo en presupuesto y en logística”* e implicó que el Estado local *“llegue a lugares sin ningún tipo de atención, donde se estaba afuera del Estado”* o donde *“en veinte o treinta años no se hizo una obra pública”* (Entrevista a Secretario del Consejo del PP. 2011 y 2013). Asimismo, como se señaló en otros ejes, esta extensión de las asambleas en el territorio constituyó dificultades desde el punto de vista organizativo. La idea descentralizadora al interior del municipio requiere la distribución de recursos y, por lo tanto, implica también la redistribución del poder territorial y su carácter depende de las estructuras de decisión local en un espacio de poder que está sometido a la presión simultánea de públicos que demandan atención a sus necesidades. De esta forma, lo que se hace visible a partir de la llegada con estas políticas a los distintos barrios es una reestructuración del territorio (Borja y Castells, 1987) tanto desde el punto de vista funcional (por ejemplo: a partir de la creación de los CC, la realización de las asambleas del PP y la ejecución de obras que cambian la circulación vehicular) como político-cultural (a partir del reconocimiento de organizaciones comunitarias o de identidades locales de base, apertura de nuevos espacios públicos que se convierten en nuevos puntos de encuentro para los vecinos).

En segundo lugar, se plantea un discurso creciente que vincula la participación en el sentido del ejercicio del control y la transparencia. En este sentido, parecería que uno de los aprendizajes del municipio es el hecho de comenzar a ser interpelado por los vecinos respecto de los costos de los proyectos, las votaciones o el seguimiento de la ejecución de los proyectos.

“Otro de los puntos esenciales del proceso es el control por parte de los vecinos de la utilización de los recursos económicos. Las mismas Asambleas Populares son el ámbito de control de los gastos en la ejecución de las obras. Esto nos permite que muchas de las mismas tengan un valor mucho menor al pensado. Los vecinos trabajan en conjunto con el

municipio en la búsqueda de precios que permitan ejecutarse mayor cantidad de obras que las pautadas” (Santana 2009: 5).

Si bien el entonces Director Ejecutivo del PP lo plantea como una cuestión positiva y de trabajo en conjunto, en un diálogo anteriormente citado, entre el Secretario y el equipo del Consejo, se pudo evidenciar que el vecino aparece cuestionando el valor de las obras (en algunas asambleas se informaba el valor de los proyectos y los vecinos discutían la cifra).

Otro aprendizaje de la gestión del PP fue el de la forma de comunicar algunas cuestiones que implicaban críticas, como las referidas al monto del PP. El municipio fue implementando distintas estrategias: no informar más en la asamblea el valor de los proyectos, salvo que los vecinos pregunten; implementar un presupuesto según necesidades de cada zona (sin establecer previamente el presupuesto de cada asamblea) y comunicar el presupuesto según qué puede hacerse con él, por ejemplo, en una asamblea la coordinadora explica que el límite de la asamblea son 22 cuadras de asfalto y explica *“1 cuadra equivale a 13 de luminaria. Las 22 cuadras de asfalto equivalen a 25 de cloacas”* (Registro de Asamblea. Tolosa. 2013).

“Podemos hacer 120 cuadras de asfalto, pozo equivalente de 15 o un combo... ¿me entendés? Entonces los tipos te van diciendo ‘¿y se puede hacer 20 cuadras de asfalto y 5 de luces?’. ‘Y no, para hacer 5 de luces, hacéte dieciocho de asfalto’, ¿me entendés? Vamos haciendo esa... esa milonga. Y más o menos algunos te preguntan... siempre resulta más de lo pautado” (Entrevista a Secretario del Consejo del PP. 2013).

Por otra parte, la bibliografía que se relevó en el capítulo 3, señala como una potencialidad del PP la de mejorar la gestión ya que permitiría satisfacer las necesidades barriales desde un lugar más próximo y trabajar desde el municipio en forma coordinada entre las áreas. En este sentido, las referencias de los funcionarios a cargo fueron difusas, con mayor reflexión inicial cuando los proyectos planteados eran más heterogéneos y los funcionarios de las distintas áreas asistían a las asambleas¹²⁶. En esa primera etapa la dinámica de funcionamiento que se fue adquiriendo ante las problemáticas planteadas por los vecinos implicaba que los funcionarios más allá del tema de su competencia se comprometían a buscar soluciones y, en algunos casos, surgió un trabajo articulado entre sectores (por ejemplo se atendieron problemáticas de salud y desarrollo social articuladamente o entre salud y medioambiente).

Respecto a la visión de los vecinos algunos identifican que el PP es una herramienta que permite al municipio conocer las necesidades de los distintos barrios. Otros vecinos plantean que esta potencialidad no es aprovechada por diversas razones, entre la que se destaca la falta de un equipo interdisciplinario y que el diseño de la política no fomenta el trabajo articulado entre áreas.

¹²⁶ *“El Presupuesto ... sirve de reordenamiento de gestión, permanentemente en las asambleas nos da la posibilidad de ver cuáles son los déficit de las áreas gubernamentales y nos permiten ir resolviéndolas, a partir de la participación ciudadana y de lo que uno va encontrando como dificultades”* (Entrevista al Director Ejecutivo del Presupuesto Participativo por Agencia de Noticias Nova, 28/11/ 2010).

“Se podría hacer un mapa de las demandas de vecinos, le permitiría planificar, y no volver a la asamblea el año que viene. En la teoría es una cosa y en la práctica es otra. Acá se usa como único medio de gestión con un porcentaje muy bajo de presupuesto” (Entrevista a vecina participante de Arana. 2013).

Noboa (2013), en el análisis que realiza de casos de PP en Uruguay, afirma que resulta imprescindible a los ojos de los vecinos el rol de los técnicos y la importancia de que el proceso sea acompañado de un equipo técnico que encare la tarea del seguimiento de la participación de forma interdisciplinaria. Este tema fue señalado por algunos entrevistados como una cuestión a mejorar¹²⁷ e incluso uno de los Directores del PP reconoció la necesidad de sumar personal propio y no depender de los profesionales de otras áreas.

“Nosotros por ejemplo, el proyecto de una plaza cruza un montón de áreas. Después en muchas de las cosas fuimos aprendiendo sobre la marcha. Es complejo, porque digo, el esquema... estamos trabajando también en la creación de que la Dirección esta se transforme en una Unidad Ejecutora, para tener capacidad de licitar nosotros. E incorporar a arquitectos ... Un equipo propio de la Dirección de Presupuesto. Porque sino muchas veces terminás absorbiendo empleados de áreas... y debilitando esas áreas... además los plazos son terribles. Nosotros nos propusimos seis meses, y en menos de seis meses se ejecutaron todas las obras, cuatro meses. Cuando los tiempos administrativos te llevan el 30, 40% del tiempo, sólo lo administrativo. Es una locura, por eso te digo, hay cosas que son para cambiar, hay cosas que son para mejorar” (Entrevista al Director Ejecutivo del PP. 2008).

7.5. Vivencias: los sentires de la participación

Para finalizar este capítulo sobre las experiencias de quienes participaron en el PP se expone a continuación las vivencias o momentos más significativos que identificaron los actores. En su mayoría los entrevistados se refieren a los proyectos en sí, sea por su concretización o, contrariamente, porque el proyecto impulsado no es el seleccionado. En segundo lugar, más allá del resultado obtenido en la votación se menciona el proceso mismo de participación, especialmente, algunos participantes valoran el PP como un espacio que posibilita relacionarse con otros vecinos.

Los relatos más generalizados se refieren a los momentos en los que se anuncia cuál es el proyecto ganador, la inauguración de los mismos y el clima de festividad en ambos casos, que recordemos que fueron perdiendo visibilidad a través de los años (en anexo 7 se adjuntan fotos de inauguraciones de los primeros PP).

¹²⁷ *“No esta bien organizado, le falta profesionalismo. Yo en las reuniones, que hay 50 vecinos, vos te das cuenta, yo no tengo instrucción ni capacitación para mediar la conversación entre vecinos con distintos intereses. El municipio tiene que tener un mediador, alguien que modere, tome las partes. La gente que esta en el presupuesto, no son de planta, son por contrato, hay dos que cobran por otro lado. Acá hoy en día es gente con buena voluntad. No es una política de Estado. No es algo que va a tener continuidad, no se está generando para que la gente que venga detrás le de continuidad, es todo muy improvisado. Y me parece que en algún punto al municipio, en algún punto, en algo le debe ser funcional. Están cómodos en que la participación política termine en el pavimento y que nos trascienda de ahí” (Entrevista a vecino participante del Olmos. 2013).*

En los testimonios se evidencia emotividad y suelen ir acompañados de reflexiones sobre todo el proceso, desde que surgió el proyecto, cómo se organizó la realización de la “campaña” y las expectativas finales.

“Un año ganamos con el semáforo que presenté yo, estaba esperando los resultados en el Pasaje Dardo Rocha y dicen en el Casco, proyecto 180. Y yo me levanté y grité ‘¡Bien!’. Después otro año fue el achique de la calle, ese fue lo más, yo me sentí re feliz con ese, el proyecto 235 que lo había armado la directora del jardín y el papá de un chico que tenía una discapacidad” (Entrevista a vecina del Casco. 2014. La entrevistada muestra fotos incorporadas en el anexo 7, recortes de diarios y hasta un video de distintas inauguraciones de la obras en su barrio).

Los participantes vivencian la concreción de los proyectos con una satisfacción muy grande, especialmente si se trataba de proyectos que se venían demandando en la zona desde hacía unos años. De esta manera, lo relata uno de los vecinos que siente que *“libraron una lucha contra el sistema”,* porque implicó *“tres largos años de recorrer los pasillos de la municipalidad, convencido de que la única forma de llegar al éxito es la persistencia”* (Discurso de autor de proyecto, Inauguración de obra en Villa Elisa, 1/4/2014)¹²⁸.

En el caso de los funcionarios municipales coinciden en que una de las experiencias más significativas es lo que sucede en los barrios más periféricos de la ciudad y en este tema destacan que la cantidad de asambleas en el territorio posibilita que el Estado local llegue *“a lugares sin ningún tipo de atención, donde el lugar estaba afuera del Estado”*.

“La experiencia más significativa fue en un barrio alejado, cerca de Abasto, en límite con Brandsen donde votaron 300 personas y 50 asistieron a las asambleas, donde fue la primera vez que los vecinos conocieron a un funcionario. Esta experiencia fue sumamente interesante porque el barrio en dos años cambió completamente, se arrancó de cero, era un terreno virgen, con gente con ganas de participar y el Presupuesto brindó un espacio de contención. A partir de la participación los vecinos crearon una asociación vecinal y consiguieron varias cosas: cestos de basura, iluminación, refugios” (Entrevista a Secretario del Consejo del PP. 2011).

“En el barrio Los Pájaros no tenían nada, había un canal peligroso, estaba contaminado. Se entubó, se cubrió, se asfaltaron las calles (sólo quedan dos ahora de tierra) y se hizo una plaza. Con eso se le cambió la calidad de vida a la gente. Paso de ser un barrio marginal a tener presencia del Estado. El cambio fue paradigmático. Esta fue mi experiencia más significativa, si uno no estuvo en ese proceso no lo alcanzas a ver, no te das cuenta, el antes y después. La mejora fue impresionante. Lo del acceso por las avenidas es importante también, pero lo que sucedió en el barrio Ensueño cambió la calidad ambiental, de salud, la seguridad, porque ahora hay luz y los chicos tienen donde ir” (Entrevista a Subdelegado de la periferia de la ciudad. 2014).

¹²⁸ Otro vecino expresa a través de Facebook el 31/4/2014: *“Al fin llego el día (...) después de tres años de lucha se logró el objetivo, 160 criaturas no van más a sorteo para ingresar a la educación pública en Villa Elisa. Muchos nervios y emoción, son esos momentos que te llenan el alma y decís valió la pena carajo....”* (acceso 2/4/2014).

De este modo, la concreción de algunos proyectos en la periferia está asociada a varios años de inacción del Estado y en cada testimonio se transmite el “padecimiento” cotidiano de no contar con servicios y lo que implica las mejoras en los barrios.

“Pero la experiencia que puedo tener es cómo en barrios que ni se lo pensaban, gracias al Presupuesto Participativo tienen pavimento, por ejemplo. Partes de este barrio y el de al lado, que hoy tienen pavimento, eran todas calles de tierra imposibles de transitar. Porque con el pavimento después viene todo lo que yo llamo “urbanización”: viene la luz... después tratan de que venga el agua, el gas, y todos los servicios para tener una vida mejor, mejorar la calidad de vida. Y bueno, yo he visto gente cómo se ponían a hablar del pavimento recién hecho y estrenado y se ponían a llorar (...) vecinos que nunca fueron beneficiados, y que ahora tienen muchísimo mejor calidad de vida. Donde si un familiar se descompone y tienen que llevarlo a algún lado, a un hospital o a un sanatorio, entra cualquiera con un auto, una camioneta, una ambulancia y se lo llevan, y lo traen. Cosa que antes no se podía entrar, hacían cuatro o cinco cuadras haciéndole caballito para sacar un enfermo” (Entrevista a vecino y militante de Villa Elvira, 2013).

Por otra parte, algunos entrevistados señalaron como lo más significativo la posibilidad de establecer relaciones sociales y resaltan lo vincular. Así lo comenta una entrevistada que integra una red en un barrio nuevo y que han conformado un grupo en Las Flores, que se juntan los sábados por la mañana.

“Lo que rescato de esta experiencia es la unión de un grupo de vecinos, que no se conocían previamente y que incluso no viven acá ahora. El compromiso que comienza a generarse y que comenzó a producir otras relaciones, volver al concepto de vecindad, recuperar el lazo social de vecindad. El presupuesto sirvió para sumar más gente, incluso que querían hacer cosas, pero se dinamizó alrededor del presupuesto y ahora dejaron de ir a las reuniones” (Entrevista a vecina participante de Arana. 2013).

En este caso el PP sirvió como espacio de visibilidad del grupo, ya que se “militó” activamente el proyecto y muchos vecinos se enteraron del trabajo que vienen haciendo estos vecinos desde hace aproximadamente un año. Asimismo, la entrevistada destaca que si bien en el PP se seleccionaron un conjunto de cuadras que son las que recibirán el mejorado, se decidió que las que no entraron en el PP, también sean mejoradas a partir de la iniciativa de los propios vecinos.

Otros participantes destacan la unión de los vecinos y como éstos se juntaron en torno a proyectos a partir de los cuales poder mejorar el barrio.

“Hay muchos que se pusieron la camiseta de su proyecto y caminaron y hablaron con los vecinos y se entusiasmaron (...) la gente decía ‘voté mi proyecto’, ‘dale yo te apoyo’. Por ejemplo una señora presentó el proyecto del camión para la basura y fue juntando vecinos, los invitaba, se tomó su tiempo, caminó, y lo vio y lo ve ahora. Porque tiene esa energía que te contagia... o sea, es posible y todos pueden (...) Cada uno se hizo su volante, su folleto, su pancarta, pusieron su mesita, globos y ‘voté, voté este proyecto’. La gente también de esa manera la que no estaba informada se informó. Estuvo bueno, fue emocionante” (Entrevista a empleada de Centro Comunal de la periferia de la ciudad. 2008).

Los funcionarios a cargo del PP señalaron también como significativo el vínculo que las asambleas posibilitaron entre el Estado y la ciudadanía y el involucramiento de los vecinos con los proyectos.

“Lo más movilizador es el contacto y la relación con la gente. No se cambia por nada. Ahí realmente cambias la calidad de vida de los ciudadanos. Con pequeñas obras decididas por ellos mismos. La participación era masiva, tanto en la gestación de proyectos como en la votación de los mismos. Eso genera naturalmente organización popular y territorial que permite construir una forma distinta de relación entre el Estado y los ciudadanos” (Entrevista a ex Director Ejecutivo. 2014).

La relación con los vecinos se asocia, desde la perspectiva de los agentes estatales, al tema de la credibilidad o la confianza como valor fundante de esa relación que se logró construir, tal como se había propuesto la gestión cuando asume la intendencia. Los dos funcionarios entrevistados se ubican en un lugar cercano al vecino, en uno de los casos se menciona la palabra “par” y, en el otro, aparece el equipo del PP en lejanía con el gobierno municipal (integrantes del Consejo). De esta forma se construyen nuevos sentidos sobre su propia experiencia en la que intervienen las representaciones que tienen sobre el rol del Estado y la relación con la ciudadanía, se explica que se parte de una situación social generalizada de desconfianza entre políticos y ciudadanía y que ellos, como funcionarios, representaban una clase política con problemas de credibilidad. El relato en ambos casos es que a partir del esfuerzo se logró revertir esa desconfianza.

“Yo voy a una asamblea y ya estoy legitimado. No necesito ir a legitimarme, a mi ninguno de la asamblea me va a decir una barbaridad, ¿por qué?, porque me vieron. Porque no me creyeron la primera vez que fui; la segunda me creyeron un poco más, la tercera me creían, y la cuarta ya me creen. Entonces voy y me creen, porque aparte no les mentí (...) esa reunión de Olmos, la primera, no sabés como me putearon... me decían, ‘vos no venís más, vos no venís más’. La segunda fuimos...ya me puteaban menos, se peleaban entre ellos, la tercera ya no se peleaban entre ellos y, la cuarta votaron y después de que votaron el otro día hicieron un acto para aprobar el proyecto y a los abrazos, me dieron...eso es el Estado...eso es lo que uno genera, porque se genera como un par” (Entrevista al Director Ejecutivo del PP. 2008).

Según el funcionario esta credibilidad se fue consolidando con la activa presencia en el territorio, con el trabajo en lo cotidiano, con el establecimiento de relaciones horizontales y con la sinceridad que afrontaron las distintas situaciones.

En un lugar similar se ubica el Secretario del Consejo, pero con una impronta menos personalista, ya que se refiere al grupo de trabajo. Surge nuevamente el tema de la “mentira” como relación típica de la cual se intentan diferenciar.

“En líneas generales confían en nosotros, pero no confían en el gobierno y nos separan a nosotros del gobierno, como si nosotros fuéramos una ONG. La verdad es que no sé por qué ocurre eso. Está bien, nosotros no les mentimos, no los engañamos, les decimos las cosas como son, está bien. Pero... eso es lo básico, digamos. Si hasta ahora yo te vine... venimos en una trayectoria en la que todo lo que dijimos lo hicimos y, todo lo que dijimos que no

íbamos a hacer, no lo hicimos. Y se lo decimos en la cara...” (Entrevista al Secretario del Consejo del PP. 2013).

“Pero también hemos podido comprobar que, poco a poco, esta desconfianza puede transformarse en confianza y colaboración mutua, cuando los ciudadanos y las ciudadanas perciben que los gobernantes les prestan atención cuando hablan, les muestran las posibilidades de resolución de sus problemas y les explican las dificultades que deberán abordar (...) La confianza se recupera desde el llano” (Sortino, 2014: 3).

Es interesante señalar que el Secretario se refiere a que esta relación de desconfianza entre vecinos y funcionarios también se da en forma inversa: *“Todos saben que intereses represento yo. Pero nosotros no sabemos quiénes son los otros. Se debe ser claro, ‘soy un vecino genuino, soy asesor de diputado, representante de ONG de 4 tipos’, sino se engaña a la gente”* (Entrevista al Secretario del Consejo del PP. 2013).

Otro aspecto es que las experiencias más significativas en algunos casos están referenciadas con situaciones que podríamos caracterizar como “negativas”: el hecho de no concretar los proyectos implica sentimientos de frustración y de que fueron parte de un “engaño”, ya sea porque desconfían de la votación o no acuerdan con la metodología planteada en el PP.

“Cuando me enteré que no ganó nuestro asfalto fue una gran frustración. Otro año íbamos a tener que aguantar el barro. Y otro año no fui porque me calenté y creo que fue en 2011 que no fui, porque en 2010 perdí, no me parecía justo que gane un barrio que juntaba más votos porque eran más” (Entrevista a vecino participante de Olmos. 2014).

Sin embargo, en los casos que relevamos, esta frustración no los alejó en forma definitiva de la participación, contrariamente reforzó el compromiso con el proyecto, se persistió hasta que se logró que la propuesta sea ganadora en la zona y para ellos fue parte de un aprendizaje (como se adelantó en el apartado anterior) que implicó una satisfacción personal.

“Lo que me queda de esta experiencia es que las utopías son posibles. Cuando vos te propones algo y estás convencido, que el objetivo es para el bien común y que te llena el alma, no hay forma que te pare nadie. Las puertas que golpeas, no es para beneficio propio, es para el prójimo. Ese fue el mayor aprendizaje. Si estas convencido de algo no hay forma de que te paren” (Entrevista a vecino participante de Villa Elisa. 2014).

En otros casos se mencionan temas puntuales, resultados que no son los esperados y expectativas no cumplidas.

“Cuando se hizo el reglamento reclamé alguna capacitación, yo pregunté si íbamos a tener algún tipo de capacitación para los que éramos delegados de la asamblea. Yo le dije a X (Secretario del Consejo), le hable del ‘daño psicológico’. Él me cargaba con eso pero a veces después vos te terminas pelando con los vecinos, que hace 10 años lo conoces del barrio y te dejan de saludar por cosas inconcebibles. Uno tendría que tener una capacitación para saber cómo manejar a la gente (...) la satisfacción de participar es muy personal y los que queremos participar nos sentimos muy abandonados por parte del Estado. Es como un doble sabor, tiene cosas buenas, pero que si querés buscar cosas buenas que te motiven a participar las tenés que buscar interiormente porque exteriormente

está todo armado para que te saquen las ganas (...) todavía, en 3 años no hay ni un clavo puesto por el municipio. Supuestamente ya empieza la obra, se licitó y todo (...) no se si seguiré participando en el PP.” (Entrevista a vecino participante de Olmos. 2013).

Las citas anteriormente expuestas demuestran cómo el involucramiento de este vecino cala a nivel subjetivo, menciona la palabra “*daño*” y muestra una sensación de descreimiento al no visualizar resultados de los compromisos asumidos, que en el marco del PP se traduce a la ejecución de los proyectos. Según Ansell y Gash (2008), resulta vital el acuerdo sobre logros de mediano alcance. La consecución de objetivos “rápidos” o “pequeñas victorias” reforzaría la implicación o el compromiso de los participantes. Aún más, afirman los autores, sin una clara visualización o percepción de estas rápidas “recompensas”, la participación comienza a disminuir y ésta es la sensación que se traduce en la cita del participante de Olmos que evalúa justamente la falta de concreción de los acuerdos asumidos por la municipalidad. Asimismo, se hace referencia al cambio de reglas que restan transparencia al proceso y que quitan expectativas de logro acerca de la posible intervención y una sensación de “*engaño*”.

Finalmente, las experiencias “negativas” también son relatadas por los funcionarios respecto de algunos proyectos que no pueden concretarse. En efecto, el Secretario del Consejo manifestó que una de las experiencias más significativas en relación a la participación fue la de los jóvenes que participaron en el Cabildo Abierto de los Pibes, donde representantes de 22 escuelas habían presentado un proyecto unificado para construir en todas las delegaciones Centros de Contención y el proyecto no se concretó.

“No lo pudimos hacer, era muy caro. Por eso no lo volvimos a hacer, porque los pibes se frustraron, después algunos fueron a la asamblea y pidieron la pista de skate. Para mí eso fue una frustración. Yo pensé que iba a haber 50 proyectos y los pibes se juntaron e hicieron uno colectivo” (Registro de observación. Discurso del Secretario del PP en Presentación Gobierno Participado, 14/4/2014).

* * *

Este capítulo se inició con una referencia de las diferentes trayectorias de los participantes, señalando que la mayoría de los vecinos entrevistados contaba con antecedentes en otras experiencias de participación. Respecto de las motivaciones, evidenciamos un interés en la presentación de proyectos de tipo colectivo u holístico, movilizados por “*la necesidad de mejorar el barrio*”. En este sentido, expusimos distintas situaciones sobre la promoción de este tipo de proyectos que varían desde la sumatoria de proyectos más de tipo individual, la negociación y la construcción de consensos. También hubo referencias sobre el compromiso con el territorio y en menor medida quienes enmarcaban la participación como una responsabilidad social y una forma de transformar injusticias. Otra respuesta que fue significativa fue la de algunos asistentes que

manifestaron que la motivación estaba fundada en aprovechar la oportunidad de participación para obtener mejoras, es decir que percibían al PP como un satisfactor de algunas necesidades barriales. En relación a esta motivación las expectativas se resumieron a obtener este tipo de resultados, otros sin embargo, se acercaron con expectativas de desconfianza sobre el espacio de participación y renovaron esa postura o experimentaron un desfasaje entre las expectativas iniciales y los resultados obtenidos.

En relación a los aprendizajes identificamos en los distintos relatos referencias a diversos planos, tanto a nivel colectivo como en el personal y también en relación a otros actores (por ejemplo desde el vecino se identifican aprendizajes para la gestión y viceversa). En forma generalizada los vecinos aprecian la incorporación de capacidades de organización y relatan nuevas prácticas, que demuestran un proceso de politización de los actores. Igualmente mencionaron la oportunidad de conocer otros vecinos y nuevas realidades. En el caso de la gestión se señala, especialmente, el conocimiento general de la problemática de los barrios y el vínculo establecido entre gobernantes y ciudadanos, que era uno de los objetivos del PP al inicio de su implementación. En este sentido, los actores estatales reconocieron que para ello fue necesario trabajar sobre la desconfianza inicial a partir de asumir compromisos y lograr resultados. Por su parte, los actores con un perfil más técnico, señalaron que complementaron la formación teórica a partir de la práctica de la coordinación de las asambleas, incluso poniendo en tensión saberes adquiridos en el ámbito universitario.

Por último, indagamos sobre las vivencias más significativas y los entrevistados manifestaron momentos de emotividad en relación a los proyectos, tanto en los casos en los que se concretaron, como en los que no hubo resultados positivos. En estos últimos surge un relato que testimonia sentimientos de frustración personal.

TERCERA PARTE: Caso Morón

Capítulo 8. Morón: trayectorias de las políticas de participación ciudadana

Este primer capítulo sobre el caso de Morón comienza con una breve caracterización del municipio para identificar luego los antecedentes claves del PP que se inicia en 2006. En primer lugar ubicamos la creación de un área de gobierno que lleva adelante la relación del Estado local con la ciudadanía.

Una de las particularidades del municipio es que el proceso participativo se enmarca en un proyecto más general y articula con otras políticas, como las de transparencia y la inclusión. En este marco, describimos el proceso de descentralización que se lleva a cabo a partir de la creación de las Unidades de Gestión Comunitarias (UGC) y de los Consejos Vecinales (CV), analizando de cada una, su surgimiento, implementación y resultados, al momento anterior al de la implementación del PP, ya que estas políticas siguen vigentes.

8.1. Datos contextuales

Morón se encuentra ubicado en el centro del área metropolitana de Buenos Aires, al oeste de la provincia de Buenos Aires. En 1994 este partido fue fraccionado¹²⁹, mediante la Ley provincial N° 11.610, en tres municipios: Ituzaingó, Hurlingham y Morón. En mayo de 1995 se realizó la elección de intendentes, a partir de la cual cada uno de los partidos contó con autoridades propias.

Según los datos del último censo en Morón viven 321.109 habitantes con una densidad de 57.75 habitantes por km². El porcentaje de población con hogares con NBI es bajo, comparado con el promedio provincial (7,7% y 13,1% respectivamente en 2001 y 4,7% y 8,1% en 2010). El distrito presenta un perfil general de viviendas bastante uniforme y de calidad, con la excepción de algunos asentamientos precarios en la zona sur de Castelar, Morón Sur y El Palomar. Según el informe de Balardini y Torrillate (2009) en lo que hace a infraestructura básica, el municipio tiene un atraso de casi dos décadas en el desarrollo de su red cloacal y de agua corriente, ya que existe un 58% del territorio sin servicio de cloacas y un 28% que carece de red de agua potable; pero cuenta con una extensa red de gas, al igual que la electricidad y el alumbrado público. Respecto del asfalto, existen alrededor de 400 calles sin asfaltar de las 6.994 que comprenden la localidad.

En lo que hace al perfil económico, el partido fue consolidándose comercialmente, al tiempo que su trama industrial está en la actualidad compuesta sobre todo por pequeñas y medianas empresas. Estas características económicas se reflejan en los datos laborales: la mayor parte de la población ocupada (70,4%) pertenece a la categoría obrero o empleado (de los cuales el 74,9% está

¹²⁹ El objetivo de esta medida fue crear municipios con una población máxima de 300.000 habitantes, de manera que la administración de los mismos se convirtiera en más eficiente.

concentrada en el sector privado y el 25,1% en el sector público) y, en segundo lugar, se ubican quienes trabajan por cuenta propia.¹³⁰

Respecto a la trama social funcionan en el partido más de 700 instituciones de bien público, entre las que se destacan 57 centros de jubilados, 25 cooperativas, 33 sindicatos, 18 mutuales, 83 comedores comunitarios, 50 clubes, 38 sociedades de fomento, 13 cámaras empresariales y 18 colegios de profesionales, entre muchas otras.¹³¹

En 1999 asume la intendencia Sabbatella, un dirigente que provenía del FREPASO, que había contribuido a destituir al justicialista Rousselot (que ocupó la intendencia en los períodos: 1987/89, 1991/5, 1995/8) acusado por corrupción debido a la malversación de fondos en la concesión del servicio de estacionamiento medido, la construcción de la autopista Arroyo Morón, la recolección de residuos y, entre las causas que más repercusión pública tuvieron, la construcción de las cloacas. Sabbatella había formado parte de la comisión investigadora de estos hechos desde su rol de Concejal y a partir de allí asume el rol de “la encarnación de la transparencia” (Annunziata, 2011: 116), que como se analizará más adelante ocupa un lugar central a lo largo en la gestión (1998/2009).

8.2. Trayectorias participativas del municipio

Desde el comienzo de la intendencia de Sabbatella en el municipio se implementaron un conjunto de acciones y un discurso orientado a impulsar la participación en la toma de decisiones, junto con la transparencia en todos los aspectos de gobierno, la austeridad en la inversión de los recursos públicos y la eficiencia en la prestación de servicios públicos.

En el año 1999 se creó la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Descentralización con el objetivo de canalizar y promover la participación de la comunidad. Esta incorporación en la estructura organizacional fue acompañada de un conjunto de políticas con componentes participativos y descentralizados en la mayoría de las áreas de gobierno, por citar algunos ejemplos:

- Educación: a partir de la Federación de cooperativas de jardines y guarderías municipales se implementó un sistema similar al Presupuesto Participativo municipal. Las cooperadoras propusieron arreglos, reformas, ampliaciones a los edificios, como así también hizo el seguimiento de las obras, el control de calidad y la compra de materiales.
- Acción social: fue creando instancias barriales para la distribución de la ayuda directa.
- Cultura: se descentralizó toda la actividad cultural y deportiva para tener una política territorial y llegar a los lugares más necesitados.

¹³⁰ Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. No se encontraron datos disponibles del censo 2010.

¹³¹ Información obtenida en <http://www.moron.gov.ar/desarrolloestrategico>, acceso: 20/4/2013.

- Salud: fortaleció lo relacionado con la medicina preventiva, la asistencia primaria a nivel barrial, teniendo como principio fundamental la gratuidad.

La Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Descentralización fue creciendo y se desarrolló a través de dos Direcciones que implementaron distintas políticas y programas: la Dirección de Defensa del Usuario y el Consumidor y la Dirección de Organizaciones de Acción Comunitaria. La Secretaría tenía como funciones entre otras: recibir y analizar las demandas de la comunidad y sus organizaciones; promover la participación comunitaria y facilitar la formación de redes; promover la planificación participativa con diferentes actores sociales para el diseño y la ejecución de programas específicos para la resolución de las distintas demandas y conflictos de la comunidad; articular con el resto de Direcciones y Secretarías del Municipio de Morón. Esta Secretaría funcionó hasta el 2010 cuando cambia de nombre e incorpora otras áreas (tema que se retoma en el capítulo siguiente).

La Dirección de Defensa del Usuario y el Consumidor, estaba integrada por la Coordinación del Programa Comunitario de Resolución Alternativa de Conflictos; la Coordinación de Políticas de Economía Social y Solidaria; la Coordinación Programas de Capacitación Comunitaria; la Coordinación de políticas para Personas con Necesidades Especiales; la Coordinación de Relaciones Gremiales y la Oficina de Veteranos de Guerra.

La otra Dirección, se denominaba de Organizaciones de Acción Comunitaria y llevaba a cabo el Programa de Descentralización, Desconcentración y Participación Ciudadana, aprobado por la Ordenanza N° 7033/2005, que reconocía tres objetivos:

- mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios municipales,
- fortalecer una gestión democrática y participativa,
- promover procesos de desarrollo territorial y de mejoramiento urbano-ambiental en los diferentes barrios del Partido.

El segundo objetivo se refería específicamente el tema de la participación e incluía como resultados esperados: la participación en el diseño, control y ejecución de las políticas públicas; mayor conocimiento de los vecinos sobre la ejecución del presupuesto; el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y la transparencia en la toma de decisiones.

Este Programa de Descentralización, Desconcentración y Participación Ciudadana reconoce como antecedentes otras experiencias nacionales e internacionales, que si bien habían sido estudiadas se buscó adaptarlas al contexto propio.

“A pesar de leer y recibir información de otros procesos de descentralización, participación ciudadana y planes estratégicos como pueden ser los de Porto Alegre, Rosario, Córdoba, Montevideo, algunos de Chile, Barcelona, sabemos que ninguna fórmula es traducible, tenemos que encontrar una lógica que es totalmente distinta a las que te nombré, fundamentalmente porque estamos en un conglomerado, con vecinos con un alta densidad

poblacional, tenemos que lograr ir dándole forma a este proceso que tendrá un nombre X y que tiene que ir tomando formato propio. Creemos que tenemos que ponerle el sello de Morón” (Entrevista al Director de Organizaciones de Acción Comunitaria. 2004).

Entre los antecedentes, como se observa en las citas, ya estaba planteado el caso paradigmático del PP de Porto Alegre y estaba entre los proyectos implementarlo en un mediano plazo.

“Esta experiencia (se refiere a la descentralización) está en Montevideo, Rosario y parte de Córdoba. Ellos están más avanzados porque trabajan en el presupuesto participativo, que es más interesante y es a lo que queremos llegar más adelante” (Entrevista a Secretario de UGC N° 3. 2005).

En cuanto a las razones que justificaron la implementación de políticas concretas para promover la participación, distintos funcionarios municipales mencionaron principalmente la necesidad de crear espacios de interrelación entre el Estado y la ciudadanía, que habían sido desarticulados en la gestión anterior. De esta forma se reitera una idea similar en varios de ellos: que el objetivo del gobierno era *“recomponer el tejido social”, “recuperar los puentes entre la sociedad y el Estado”* y *“mejorar el funcionamiento de los servicios públicos municipales”*. Se evidencia entonces un discurso que reconoce una situación de crisis social en el municipio que era necesaria revertir y, por ello, se crea la Secretaria de Relaciones con la Comunidad y la Descentralización.

“Partimos de un diagnóstico de que tanto la representatividad de las instituciones, como el grado de participación de los vecinos en esos espacios estaba en crisis (...) La Secretaría tuvo como gran objetivo y, prácticamente como única premisa, el comenzar a reconstruir una trama social que estaba absolutamente quebrada” (Entrevista al Director de Organizaciones de Acción Comunitaria. 2004).

“El municipio decide crear en 1999 la Secretaría de Relaciones con la comunidad, las direcciones que la componen y los programas de fortalecimiento de la comunidad. Porque partimos de un diagnóstico de que eso también está en crisis, tanto la representatividad de las instituciones, como el grado de participación de los vecinos en esos espacios. Así como hay crisis de representatividad en la política se da lo mismo con las organizaciones sociales, religiosas, sindicales y esto en el caso de Morón también es así, no es una excepción (...) Nosotros en Morón estamos en una etapa de iniciación de la cantidad de programas y en el tema de gestión local referida al tema de participación ciudadana, y de cómo juega esto en el rol del Estado. Básicamente hay unos criterios y definiciones que son las que le dan la columna vertebral al rumbo que estamos tendiendo que es la compatibilidad que hay en una acción del Estado y el desarrollo de la sociedad civil, en relación a la participación y al involucramiento con las políticas públicas. Esto es muy importante definirlo porque muchas veces cuando se habla del fortalecimiento de la sociedad civil se refiere a este hecho como si estuviera en oposición al desarrollo del Estado o que la sociedad civil se fortalece para ocupar los lugares que el Estado dejó vacío o que el Estado dejó de hacerse cargo de las cosas. Nosotros creemos que es tan importante en la gestión pública la acción del Estado como la participación ciudadana y la vida en democracia y que estos dos elementos son compatibles y se deben potenciar unos a otros” (Entrevista a Concejal oficialista. 2004).

Las primeras acciones de la Secretaría estuvieron dirigidas a visitar a las organizaciones sociales *“con la excusa de generar una guía de instituciones actualizada”*. El resultado de este acercamiento fue un primer encuentro de Sociedades de Fomento donde se comenzó a trabajar la problemática de capacitación en organizaciones y formación de dirigentes. También se conformó un Consejo de la Tercera Edad, integrado por centros de jubilados y pensionados sino y por otros sectores más vulnerables que no habían accedido a la jubilación y que habían quedado fuera de todo tipo de estructuras.

Por su parte, la Dirección de Organizaciones de Acción Comunitaria en sus inicios trabajó el control de la legislación respecto a las organizaciones sociales (sus comisiones directivas, sus libros de actas, etc.) y en el fortalecimiento de las mismas (en cuanto a su representatividad y autonomía). En una segunda etapa se apuntó a coordinar la creación de redes barriales interinstitucionales que trabajaran en función de las necesidades e iniciativas comunes en cada uno de los barrios.

Un punto central que varios funcionarios del gobierno local señalaron fue que la descentralización y la participación, más que métodos o técnicas de gestión, se conciben como *“políticas de Estado”*, con el objetivo de acercar el Estado a la comunidad y diseñar políticas públicas en base a las necesidades de la población.

“La cercanía política entre el gobierno local y la sociedad resulta ser un elemento de importancia estratégica, en la medida en que puede hacer receptivo al gobierno, a las nuevas demandas de la ciudadanía local y, a partir de ellas, identificar las nuevas tareas de intervención municipal” (Municipalidad de Morón, 2004: 4).

“Mi intención es concretar una profunda transformación del estado local y que la comunidad encuentre y desarrolle canales de efectiva participación en las cuestiones públicas (...) Considero este proyecto una política de Estado, por eso encaramos un trabajo intenso para integrar el distrito en base a sus distintas realidades. La descentralización es un proyecto abarcativo que tiene en cuenta el diagnóstico que los propios vecinos han realizado y permite generar una mayor participación comunitaria, mejorar la atención, hacer una gestión más eficiente, recuperar la identidad del barrio y terminar con la burocratización estatal. De esta manera buscamos desarticular una concepción de delegaciones municipales vinculadas a áreas operatorias ineficientes” (Palabras del Intendente Sabbatella en inauguración de UGC Haedo. Diario El portal de Morón, 9/12/2002).

Otro componente con el que se relaciona a la participación es el de la transparencia. El discurso sobre la transparencia será central para el intendente, que construye una imagen pública, por oposición a un pasado de corrupción encarnado en el ex intendente Rousselot (Annunziata, 2006) y que, para algunos autores, inicia una nueva modalidad de gestión municipal que comienza a tener como banderas centrales el desarrollo de nuevas formas de hacer política, basadas en la transparencia y eficacia (Badía, Carmona, Soldano, 2008). En coincidencia con la opinión de estos autores, percibimos que en el relato de los funcionarios entrevistados de las distintas áreas surge una situación de momento fundacional de la relación Estado-sociedad, desde el inicio de la intendencia

de Sabbatella, que intenta revertir la situación heredada de los años ´90, caracterizada por altos grados de descreimiento hacia la función estatal.

“Porque Morón tenía un Estado destruido por la corrupción y la ineficiencia, que por supuesto se expresaba escandalosamente en la figura de algún ex intendente, pero que además se filtraba por los resquicios de la estructura municipal, afectando tanto a los vecinos como a muchos trabajadores de la comuna que querían hacer las cosas bien pero quedaban subordinados por intereses mezquinos y deshonestos” (Palabras del Intendente en apertura de las sesiones del Concejo Deliberante 1/4/2003).

“En los primeros cuatro años el objetivo fue la transparencia y la anti-corrupción, quedó en claro de dónde veníamos y qué era lo que se necesitaba. Las dificultades venían de todo tipo, todos los espacios públicos estaban absolutamente cerrados por los altísimos grados de corrupción declarada (...) En esos cuatro años, el trabajo tuvo que ver fundamentalmente con niveles de investigación, de reordenamiento de la estructura, con una manera nueva de plantearnos la gestión pública, por lo cual hubo que superar un montón de instancias que eran muy complejas de lo que era o no posible, como la participación ciudadana, porque en realidad estaban todas las puertas cerradas. Existía una estrategia del toma y daca que era lo único que se podía tener como visible” (Entrevista al Director de Organizaciones de Acción Comunitaria. 2004).

En este marco, las acciones tendientes a promover la transparencia en la gestión fueron centrales. Entre las principales iniciativas el municipio convoca en el año 2000 a la Fundación Poder Ciudadano, para la supervisión del proceso de licitación del servicio de recolección de residuos. Para Moreno del Campo (2003) es a partir de esta acción que el gobierno local comenzó a posicionarse como una gestión con intención de terminar con las prácticas de corrupción en el manejo de los fondos públicos y permitió construir un estilo basado en la “transparencia y la honestidad” en los actos de gobierno y, según la hipótesis que sostiene el autor, estos hechos constituyeron un pilar fundamental para obtener el apoyo de la ciudadanía¹³².

En el año 2003 se realizó una audiencia pública donde los vecinos participaron en el proceso de ajuste de los costos de este servicio, reeditada en el 2005 (sumando también a otras organizaciones¹³³). Un año después se firmó con la Fundación anteriormente nombrada un acuerdo de compromiso público de transparencia de gobierno para implementar el Programa Discrecionalidad Cero.¹³⁴

¹³² Este apoyo se visualizó rápidamente a partir de unas encuestas que implementó el municipio en el año 2001, en el marco de un programa dirigido a evaluar la opinión de la ciudadanía respecto de la marcha de las políticas y servicios de la gestión. La evaluación arrojó datos positivos ya que las mediciones positivas nunca descendieron del 46% y alcanzaron un máximo de 59% (en mayo de 2001). En cuanto a la evaluación de la “honestidad” y la “atención a los vecinos”, también fueron positivas, alcanzando a un 80% de los entrevistados.

¹³³ Además de la Fundación Poder Ciudadano participaron la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPECC). En 2007 se realizó un convenio con CIPEPEC para la implementación del Plan Demostrar, que también tenía como objetivo acciones de transparencia, en este caso orientadas a la gestión de políticas sociales. Para profundizar el tema de la articulación entre el municipio y organizaciones sociales en acciones tendientes a la transparencia se recomienda la lectura de Annunziata (2011).

¹³⁴ En el Programa Discrecionalidad Cero se desarrollan las siguientes acciones que continúan en la actualidad: publicidad de audiencias de gestión; presentación de las declaraciones juradas patrimoniales del intendente y los

En esta misma línea de acciones iniciadas por el municipio también podemos mencionar: el convenio con la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación para la implementación del Programa de Auditoria Ciudadana (entre 2003 y 2007) donde se evaluaba las prácticas democráticas de los municipios y, en el caso de Morón, incluyó: el tema de la participación y la rendición de cuentas; el boletín municipal mensual “El Municipio de Morón”¹³⁵; la edición en forma trimestral del Boletín “Cuentas Claras” que se publica y difunde por distintos medios entre ellos la página web del municipio desde el año 2006 (informa sobre los proyectos de gobierno y el destino de los recursos públicos); la Banca Abierta puesta en marcha por el Concejo Deliberante desde 2007, donde los vecinos pueden expresar reclamos o propuestas sobre temas de interés general en las sesiones del Concejo. Finalmente, se crea la Secretaría de Transparencia Institucional y Control de Gestión y una Oficina Anticorrupción, con el objetivo de favorecer la institucionalización de espacios y acciones participativas en la temática.

Si bien la transparencia ocupa un lugar central en las acciones de gobierno y constituye una característica sobre la que se da publicidad municipal, los funcionarios coinciden en reconocer que no es un fin en sí misma.

“Es importante destacar que estas políticas de transparencia no son consideradas como un fin en sí mismas, sino como un aporte tendiente a generar un acercamiento entre el gobierno y la sociedad civil, con el objetivo de motivar la participación de vecinos y vecinas en el debate y la construcción de la ciudad deseada. Para esto no sólo se abren canales para el protagonismo social, sino que también se trabaja en la institucionalización de los distintos espacios de participación, a través de mecanismos y normas que los promuevan y garanticen” (Entrevista al Director de Organizaciones de Acción Comunitaria. 2004).

8.2.1. El proceso de descentralización y la creación de las UGC

El Programa de Descentralización, Desconcentración y Participación Ciudadana, que se institucionaliza en el 2005, se había iniciado con una política de desconcentración y descentralización a través de la creación de las UGC a partir del 2002 (Decreto N° 997/02). Este proceso incluyó la división del municipio en 7 zonas con una delimitación territorial similar a la de los barrios existentes: Haedo, Castelar Centro -Norte, Castelar Sur, El Palomar, Villa Sarmiento, Morón Sur y Morón Centro -Norte. El propósito era acercar el Municipio a los barrios para que los

secretarios, concejales y consejeros escolares; acceso a la información presupuestaria: con el fin de garantizar la rendición periódica de cuentas y el monitoreo de los ciudadanos en la ejecución del presupuesto; resumen de gestión a través del cual el Municipio comunica las distintas políticas públicas que lleva adelante en las diferentes áreas y el Concejo Deliberante presenta un resumen anual de su labor parlamentaria; creación de Defensor del Pueblo del Municipio de Morón; reglamentación del procedimiento de Audiencias Públicas para el tratamiento de las cuestiones de mayor trascendencia para la comunidad, con el fin de confrontar de forma transparente y pública las diferentes opiniones.

¹³⁵ Este boletín comenzó a editarse cuando la gestión Sabbatella llevaba un mes al frente de la intendencia y se reparte con los impuestos. Consiste en una página plegada en tres o cuatro partes que posee información sobre obras realizadas o planificadas y datos útiles para los vecinos (fechas de pago de tasas o teléfonos y vías de contacto con las oficinas públicas). Además hay una columna firmada por el intendente (Delle Donne, 2008).

vecinos tengan la posibilidad de realizar sus trámites, reclamos y acercar sus inquietudes sin tener que trasladarse al Palacio Municipal. Operan como efectores de las acciones de las diferentes áreas municipales, según las necesidades para cada zona, ofreciendo servicios, implementando actividades de promoción (por ejemplo culturales, sanitarias, capacitaciones) y coordinando acciones con entidades públicas en el territorio. Entre sus funciones también se mencionaba la de promover la participación de la ciudadanía a través de la creación de CV, que se inician como ámbitos de articulación entre las organizaciones barriales y el Estado municipal para la priorización, planificación y control de las acciones y políticas a implementar.

En el 2005, cuando se lanzó el PE, algunos ejes fueron discutidos en las UGC, a través de distintas consultas sectoriales, de acuerdo a distintos proyectos (tuvo dos líneas, una urbanística y, la otra incluyó lo social, la salud, la descentralización).

En el 2006 el espacio de las UGC se jerarquizó a partir de la designación en cada una de ellas de un Secretario, que es el funcionario del más alto rango en la administración pública local, luego del intendente. Este equipo de siete secretarios territoriales comparte el Gabinete Municipal, junto al intendente y a secretarios a cargo de las áreas temáticas. Es decir, que en el máximo órgano de decisión política del gobierno confluyen la mirada temática y la territorial. Asimismo, para apoyar su funcionamiento se conformó un equipo local inter-secretarías de carácter interdisciplinario con el objetivo de garantizar desde el inicio del proceso la participación y el compromiso institucional de todas las áreas del gobierno municipal (Fernández¹³⁶, 2008).

8.2.2. Surgimiento y funcionamiento de los CV y articulación con las UGC

Los primeros CV surgieron a partir del 2003 y se mantienen en la actualidad¹³⁷. Los consejos están integrados por vecinos y representantes de organizaciones sociales existentes en el territorio delimitado de cada UGC y tienen como función general la de articular y canalizar propuestas de la comunidad¹³⁸. Los objetivos reconocidos en la reglamentación son: estimular la participación; impulsar programas de capacitación para la formación de dirigentes vecinales; construir un espacio de intermediación entre las organizaciones sociales y el Municipio, a través de las UGC; participar de la gestión municipal presentando peticiones, elaborar proyectos y

¹³⁶ Presentación de disertación del Secretario de Relaciones con la Comunidad y Descentralización.

¹³⁷ La Ordenanza de creación y funcionamiento se aprueba unos años después (Ordenanza N° 7033/05). En este apartado se expone el funcionamiento de los CV en la etapa precedente al PP, ya que el capítulo tiene por objetivo describir sus antecedentes.

¹³⁸ El proyecto de decreto reglamentario, establece que “la municipalidad de Morón reconoce, garantiza y promueve la formación y funcionamiento de consejos vecinales en el territorio delimitado por cada unidad de gestión comunitaria, con carácter de órganos participativos, colegiados, que conforman una red integrada por voluntarios/as, sin fines de lucro y ad-honorem, poseedores de autonomía institucional y presupuestaria, articuladores y canalizadores de la propuesta de la comunidad” (art. 2); “constituyen redes destinadas a la satisfacción de necesidades mutuas, el mejoramiento de la calidad de vida y el fortalecimiento de las identidades barriales, sobre la base del principio de colaboración mutua, solidaridad vecinal ...” (art. 6).

sugerencias (por ejemplo se los convocó para proponer un candidato al Concejo Deliberante para la designación del Defensor del Pueblo); colaborar en los procesos de descentralización y planificación; etc.

“La presencia de los Consejos Vecinales, uno por cada una de las Unidades de Gestión Comunitaria, apuntaba a que el activo de participación vecinal que cobra protagonismo en cada territorio pueda informarse respecto de las acciones que está desarrollando o se propone desarrollar el Gobierno Municipal, motorizar sus demandas y trabajar en la formulación de propuestas que permitan dar solución a los problemas de los diferentes barrios” (Fernández, 2008: 7).

“Los consejos vecinales fueron una primera instancia de participación territorial en el marco del proceso de descentralización municipal. Ya había experiencias previas de participación temática con el consejo de adultos mayores, el de personas con necesidades especiales, el de economía social, etc. En términos territoriales los consejos vecinales fueron la herramienta comunitaria y política de viabilización de las UGC en los territorios de Morón” (Entrevista a ex Directora de Organizaciones y Participación Comunitaria. 2014).

El funcionamiento de los CV está a cargo de las UGC, cuyo Secretario preside los plenarios y los representa en sus relaciones con el Departamento Ejecutivo y del Concejo Deliberante. La mayoría de los CV se formaron a partir de que los entonces coordinadores de la UGC (actualmente ocupan el cargo de Secretario) se conectaron con las instituciones sociales y vecinos del lugar y se inició un proceso de reuniones. Los vecinos comentaron que al principio la convocatoria se realizó a través de las organizaciones sociales existentes y, luego, se sumaron los vecinos “autoconvocados”. Sin embargo, existieron excepciones, como el caso del CV de Villa Sarmiento, donde el proceso se dio al revés, primero se conformó el CV y luego la UGC.

“... sobre fines del 2002 la sociedad de fomento, que es una de las instituciones que más se mueven, con la firma de unos cuantos vecinos inicia un expediente solicitando la apertura de una UGC. Así es que desde la Secretaría de Relaciones con la Comunidad de la cual dependo se convoca a entidades intermedias para ver qué era lo que los vecinos querían, lo que esperaban (...) Lo que se da acá como fenómeno es que este grupo de entidades y vecinos empiezan a trabajar a partir de abril/mayo del año pasado en lo que se llama consejo vecinal” (Entrevista a Secretario de la UGC N° 7. 2005).

En las UGC también se desempeñan los promotores comunitarios, que continúan en la actualidad con un rol protagónico en la implementación del PP, que tienen como tarea promover la participación comunitaria de los vecinos de la zona, colaborar con las convocatorias de los plenarios de los CV, redactar el acta acuerdo del plenario, realizar la difusión de políticas, relevar demandas, etc. Fueron seleccionados en base a un perfil orientado al trabajo con la comunidad. Algunos de ellos cumplían tareas en otra área dentro de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y luego fueron reasignados a esta función. A este grupo se sumaron otros profesionales de distintas disciplinas, integrando un equipo interdisciplinario compuesto por un estudiante de la Licenciatura

en Gestión y Administración de Políticas, otros dos de Trabajo Social y Ciencias Políticas y los cuatro restantes de la Carrera de Comunicación Social. Estos promotores recibieron una preparación inicial donde se buscó la interiorización del perfil de la gestión municipal (organigrama, programas, características de las organizaciones y los barrios y diagnóstico del territorio) y herramientas para el trabajo de campo en los consejos vecinales (Municipalidad de Morón, 2004). Entre las tareas que los promotores más valoran está la de trabajar en el fortalecimiento de las instituciones y en el mejoramiento de la comunidad. Para ello se entrevistan con miembros de las organizaciones sociales que todavía no participan y con aquellas nuevas que van surgiendo.

“Los promotores justamente impulsamos que se genere la participación, se va a las comisiones se ayuda en el debate, se proponen ideas (...) Ahora estamos en la etapa de generar proyectos, salimos de la etapa del reclamo. Ahora empezamos a construir. Se presentan proyectos y el promotor y el coordinador de la UGC hacen de nexo con el Municipio, pero los proyectos son de la gente. También informamos a la gente sobre las tareas del Municipio, porque sino hay mucha gente que no se entera” (Entrevista a promotor comunitario. 2005).

El rol de los promotores es valorado por las autoridades ya que se los visualiza como facilitadores de las relaciones que tienen con la comunidad (este tema se retoma en el apartado 10.2).

“Tienen rol de implementación de metodologías participativas de reuniones y es muy útil, porque nos dimos cuenta que cuando hacemos reuniones en los barrios y van los funcionarios, es un ping-pong de preguntas y respuestas, los funcionarios monopolizan el encuentro. Es el lugar en donde nos ponemos y nos ponen. Ellos (por los promotores) van a intermediar y facilitar la participación” (Entrevista al Director de Organizaciones de Acción Comunitaria. 2004).

En los inicios de este proceso de participación y descentralización en las UGC también se desempeñaron en el 2004/5 los facilitadores de cultura, que dependían del Programa “Desde el Barrio” de la Dirección de Cultura, de la Secretaría de Desarrollo Social. La idea era que en los barrios donde funcionaban los CV los facilitadores intervengan en la formación de la comisión de cultura. En aquellos barrios donde no se contaba con la conformación de los CV se trabajaba directamente con las instituciones y los vecinos en la constitución de un equipo de gestores culturales barriales. Las tareas que realizaban fueron coordinar grupos y trabajar sobre herramientas de gestión para que la comunidad pueda armar sus propios eventos, respetando la identidad barrial. Los facilitadores, al igual que los promotores comunitarios, tenían un perfil particular: se buscaron estudiantes o egresados de carreras sociales, en gestión cultural y de psicología. Además, recibieron una capacitación sobre temas específicos de coordinación de grupos y liderazgo. Algunos de ellos ya venían desarrollando tareas en talleres en algunos barrios, en experiencias de trabajos comunitarios y sociales.

“Estoy en reuniones constantes por la problemática de la Urbanización del Barrio x (menciona a uno de los barrios más carenciados de Morón), tratando de crear un programa, conjuntamente con otras áreas del Municipio, para niños y adolescentes en situación de riesgo y mediando el impacto que la urbanización causa dentro y fuera del barrio (...) Tenemos un proyecto de recuperar la memoria a través de un trabajo de investigación de su historia que se plasme en un libro y de reactivar el movimiento cultural, hay algunas cosas de rock y se quiere aumentar las actividades artísticas. Cada lugar es distinto. En Morón Sur lo fuerte es el folklore, porque hay muchos inmigrantes de Santiago del Estero” (Entrevista a facilitador cultural. 2005).

Los CV se organizan a través de comisiones (urbanismo, infraestructura, salud, educación, seguridad, empleo, tránsito, cultura, deporte, luego se sumara la de PP) según las distintas problemáticas de cada zona y una vez por mes, o cada 15 días, se hacen las reuniones plenarias donde se presentan los proyectos que luego los secretarios de las UGC elevan a las distintas áreas. A continuación se expone el desarrollo de un plenario en la etapa inicial de esta política:

“Antes de iniciar el plenario, algunos vecinos comentan: ‘de un listado de peticiones que entregamos a fines del año pasado ya se consiguieron la mitad’. A continuación cada comisión presenta su proyecto. Los asistentes demuestran compromiso con los mismos y los exponen brindando información. Estos parten de un diagnóstico, tienen objetivos y resultados esperados, se percibe que son cuestiones en las que vienen trabajando desde hace un tiempo. Las temáticas fueron varias: capacitación para el personal policial sobre violencia familiar, plantación de semilla de árboles en las escuelas con una concepción de ‘aprendizaje/servicio’ para los alumnos, construcción de refugios de colectivos, seguridad. Asimismo, comentan distintas acciones llevadas a cabo por la comisión de cultura. Sólo en una oportunidad surge un reclamo de una vecina por las ramas en las veredas. Sin embargo, no responsabiliza al municipio, que ‘ya las había levantado más de una vez’, sino a los propios vecinos que no cuidan el lugar.

La reunión transcurre en forma ordenada, cada comisión tiene su momento para exponer su proyecto. En algunas oportunidades los asistentes hacen preguntas, se generan intercambios entre las comisiones y cada exposición se cierra con algún comentario del Secretario de la UGC, exponiendo qué estaba desarrollando el Municipio en esa área, cómo podría articularse el proyecto, también hace algunas preguntas y se compromete a realizar gestiones para llevar adelante el proyecto, etc. Se anuncian las próximas políticas del territorio, entre ellas se menciona que en el 2006 se llevaría a cabo el Presupuesto Participativo. En algunos casos interviene la promotora comunitaria complementando algunas cuestiones planteadas por el coordinador de la UGC. Respecto al tema del tránsito se anuncia que para el próximo plenario asistiría personal de la Dirección correspondiente para dialogar con los vecinos.

También estuvo presente el facilitador de cultura que junto al representante de la comisión para comentan los resultados de un evento de rock realizado en el barrio unos días antes.

Durante el plenario se observa que existe una continuidad en esta modalidad de trabajo, conocimiento acerca de cómo se desarrolla el plenario y hay una relación cordial entre los asistentes integrantes del CV y de la UGC” (Registro de observación Plenario del CV El Palomar, 2005).

Los entrevistados coincidieron en que, generalmente, no surgían conflictos en la organización de los CV, refiriéndose a que “se trabaja bien”, “en forma ordenada” y se aclara

especialmente que *“los consejos son apartidarios (...) Lo que pasa es que si vos empezás a ahondar en diferencias no llegas a ningún lado”*.

Este último punto que hace referencia a las intermediaciones políticas partidarias fue una de las dificultades señaladas por algunos entrevistados, especialmente en épocas electorales, cuando aparecen personas que *“quieren cooptar las reuniones con otros intereses”*.

“Antes de las elecciones hubo gente que intentó romper las reuniones y hacer política partidaria. Entonces se pararon las reuniones por el clima que había. Luego quedó depurado, quedaron las organizaciones que querían trabajar por el barrio” (Entrevista a integrante de CV Villa Sarmiento. 2005).

“La oposición trata de obstaculizar o de embarrar un poco la cancha. Pero lo que yo te decía, la gestión es tan transparente que nos sentamos a charlar con ellos, no tengo problemas. Los de la oposición también vienen acá, el martes pasado no, el otro. Porque hay un problema de la Villa x y los vecinos no la quieren. Vinieron y dijeron lo que ellos suelen decir, lo que la gente quiere escuchar, que es lo más fácil. A la gente hay que decirle la verdad, no hay que prometerle lo que sabes que no vas a poder cumplir” (Secretario de la UGC N° 3. 2005).

Respecto al nivel de participación en esta etapa inicial de funcionamiento de los CV se la valora positivamente tanto entre los entrevistados integrantes de los propios CV como los funcionarios de la municipalidad, reconociendo que en algunos casos los participantes rotan *“entran y salen”* pero que se ha logrado mantener el nivel de participación y que, en algunos casos, fueron creciendo en número y calidad. Principalmente, se destaca el acercamiento de las instituciones de la zona, que según información de la municipalidad estaban participando en un 70%.

“En total deben estar participando 60 personas (...) Una de las más populares es la de seguridad (se refiere a la comisión que funciona en el CV). Participan bastante, pero no sólo se trata a la seguridad como efecto sino que se trata de buscar la causa, en lo que es más que nada el mejoramiento del barrio, la iluminación, las calles, los controles de la policía. Nosotros hemos tenido unos hechos bastante importantes de asesinatos y ahí se acercó la gente” (Entrevista a Secretario de la UGC N° 3. 2005).

Para los propios protagonistas de la comunidad era importante participar, sentir que podían pasar de la queja a la acción, como cuenta una vecina *“pensé en vez de preocuparte, ocupáte”*. Del relato de los integrantes de los CV se reitera el tema del hacer *“algo por el barrio”* o *“por los que más necesitan”*.

“La propuesta es tratar de encontrar una salida laboral para los vecinos del barrio. Nosotros lamentablemente no podemos crear fuentes de trabajo, lo que hacemos es acercar a las partes, los que necesitan empleados y quienes buscan empleo porque están desocupados o porque necesitan ampliar el trabajo que tienen” (Entrevista a integrante de CV. Villa Sarmiento. 2005).

El tipo de participación es un tema que debaten los propios vecinos y la idea es generar espacios que superen la instancia del reclamo: *“Tendemos a que los consejos vecinales no sean un mero lugar de reclamo sino que se vaya más allá, como un espacio de cogestión entre el municipio, las empresas, los vecinos y movimientos de las organizaciones de la comunidad”* (Entrevista integrante de CV Palomar. 2004).

De esta forma se percibía que la participación tenía como finalidad la obtención de metas colectivas (Sánchez, 2000) que requiere de la participación de cada miembro y se reconoce la importancia de la solidaridad en la participación.

También los integrantes de los CV expresaron que no todos podían comprometerse de la misma forma *“lo importante es participar en algo, hay gente que puede participar más que otra”*. Y en estos casos valoraban el esfuerzo colectivo que implicaba sostener el espacio de participación.

Respecto a la evaluación que los distintos actores hacen de esta política participativa que inicia el municipio, tanto los entrevistados del gobierno como de la comunidad, demostraron estar conformes. Los integrantes de los CV valoraron las acciones para el barrio que se fueron consiguiendo y señalaron que se fue desarrollando un sentido de pertenencia con el Consejo, que si bien el primer acercamiento se había iniciado por un interés particular de mejoramiento del barrio, luego se fue generando una motivación por un ámbito de mayor alcance.

“Nos reunimos un grupo de instituciones y entidades intermedias y vecinos por gestiones puntuales para la mejora de la calidad de vida del barrio. Ahora con este tema de la descentralización estamos viendo la idea de conformar, en el mejor sentido, el municipio” (Entrevista a integrante de CV Villa Sarmiento. 2005).

La percepción de los distintos actores del proceso de participación es similar en cuanto a que comparten la idea acerca del nivel y tipo de participación que se quiso alcanzar y que se manifestó a través de expresiones como: *“junto con”* o *“cogestión.”* Por ejemplo, entre los funcionarios se remarca la idea de generar confianza con la sociedad¹³⁹, así como el fortalecimiento de la misma comunidad que se fue involucrando en forma creciente en los CV y en las distintas instancias de participación que inició el gobierno local.

Por su parte los vecinos participantes de los CV caracterizaron en varias oportunidades a la gestión como *“abierta”*, *“transparente”* y que se *“cumple con lo que promete”*. Asimismo, expresaron la expectativa de *“seguir creciendo”*, *“a medida que logras cosas te vas entusiasmando”*, *“yo espero participar en todo sin restricciones como hasta ahora”*.

¹³⁹ Por citar algunos ejemplos: *“Notamos que los vecinos están retomando la confianza. Fueron muy defraudados, vienen con mucha desconfianza, pero ahora se están incorporando”* (Entrevista a Coordinador del área de descentralización. 2005); *“Reconstruimos los puentes de confianza entre el Estado local y los ciudadanos a partir del respeto, la búsqueda del consenso y el cumplimiento de nuestros deberes ... edificamos un municipio que trabaja junto a la comunidad, entendiendo a los vecinos como protagonistas y no como beneficiarios de las políticas públicas”* (Palabras de Intendente. Diario Igualdad, mayo 2004).

Otra fortaleza de este caso es que los procesos participativos no se constituyeron a partir experiencias aisladas sino que se coordinaron a través de una Secretaría y todas las acciones confluyeron hacia un proyecto institucional. En una etapa inicial se organizaron una serie de encuentros y capacitaciones, algunos dirigidos al equipo de gestión municipal y otros más amplios donde participaron además, los integrantes de los CV y coordinadores de UGC. En el primer caso, las jornadas fueron sobre descentralización y estuvieron coordinadas por un antropólogo. En otras oportunidades se asistió a jornadas sobre pobreza y temas relacionados con las políticas públicas, en las que también participó la Universidad de Morón y La Matanza.

“Esto fue lanzado primero para adentro porque era necesario consensuar y que quede claro para todos los funcionarios que el objetivo para el próximo período y lo que queda del 2004 es que tiene que estar afianzada la descentralización en el Municipio de Morón. Después el Intendente se juntó con los consejos vecinales, en noviembre y empezó la ronda y bueno, el Intendente quiso escuchar a los vecinos y contar en que consistía el Plan, lo que se esperaba” (Entrevista a Secretario de la UGC N° 3. 2004).

Estos espacios apuntaron a generar un cambio en la cultura organizacional del Municipio, una forma de mejorar las estrategias y saberes de gestión mediante la práctica de todos los días y no a través de consignas que se repiten sólo a nivel discursivo. En palabras de uno de los especialistas contratados por la municipalidad *“el compromiso que implica la participación, para que no sea abstracto (y todo siga igual), requiere que se desarrolle en la práctica cotidiana y no que se imponga como algo previo y externo. Tampoco se logra sólo mediante acuerdos entre actores, sino con el mejoramiento de la gestión; no sólo con el querer sino con el saber hacer”* (Municipalidad de Morón, 2004).

Aunque el balance general de esta política es satisfactorio se señalaron distintas dificultades en el proceso:

- **Falta de normativa:** los entrevistados destacaron el hecho de que no existe autonomía municipal en la provincia de Bs. As. y que la Constitución de la provincia se refiere a mecanismos de participación no vinculantes.

“Nosotros más que hacer una ordenanza no podemos porque dependemos de la provincia de Buenos Aires, no somos autónomos, la provincia no te deja avanzar mucho (...) Tenemos este proyecto de avance democrático pero no tenés ninguna obligación. Esto es lo primero que te cuestiona la gente que forma parte del consejo: nosotros estamos haciendo esto y aquello y que pasa mañana si cambia el gobierno” (Entrevista a concejal. 2004).

- **Comunicación:** se manifestó la necesidad de “aceitar” la comunicación con ciertos interlocutores institucionales para mejorar la experiencia.

“Estamos trabajando muy bien con tres de las secretarías: Salud, Desarrollo social y Relaciones con la comunidad, pero hay diferentes UGC, direcciones y distintas áreas y nosotros no sabemos que es lo que hace cada una. Entonces a veces una Dirección tiene que

hacer algo en la zona y nos enteramos a último momento. Como esto es muy nuevo falta el tema de comunicación” (Entrevista a Secretario de la UGC N° 7. 2005).

“Faltaría un poquito más de acercamiento con otras áreas (...) la articulación con las áreas municipales cuesta porque como esto es totalmente nuevo, no todas las áreas están compenetradas, tan conscientizadas. La comunicación interna cuesta mucho más que la comunicación externa” (Entrevista a Secretario de la UGC N° 3. 2005).

- **Resistencias interna y externas:** algunos testimonios dan cuenta de los inconvenientes que debe sortear una gestión no sólo con partidos de la oposición sino que es necesario también generar consensos internos, ya que se generan dificultades hacia el interior del Estado, al “*lidiar con la burocracia*” y con los “*resabios de la anterior administración*”.

“Digamos que la gestión tiene mucha oposición por la forma de gestionar que tiene, oposición de los partidos políticos (...) En las comisiones vecinales los meses de elecciones fue un descontrol, entonces queríamos que pasen las elecciones para que esto quede purificado” (Entrevista a Secretario de la UGC N° 7. 2005).

“Muchas veces la experiencia que surge de la propia participación choca con los tiempos de la administración pública, con los empleados públicos. Acá tenemos muchos que son de planta permanente que tienen 30 años de antigüedad y trabajan así, nosotros intentamos cambiar mucho eso. Pero ... ese fastidio que queda todavía.... muchas veces se choca con eso, pero estamos en la etapa de recobrar la confianza” (Entrevista a Coordinador de descentralización. 2005).

Este tipo de gestión municipal implica nuevas modalidades de organizar el trabajo y se destaca la necesidad de contar con personal capacitado para llevar adelante las políticas de descentralización y participación que propone el municipio, reconociendo el valor del recurso humano que lo lleve adelante.

“La intensidad de trabajo que tenemos trae el problema de los recursos humanos necesarios para poder estar trabajando en esto. Estamos hablando de tener una cultura de trabajo distinta, ... nosotros tampoco tenemos los equipos totalmente preparados o armados para estar saliendo al terreno con algo que verdaderamente es nuevo. Este proceso lo tenemos que ir haciendo en conjunto, modificando nuestras formas, completando equipos de trabajo, buscando perfiles que no los tenemos” (Entrevista al Director de Organizaciones de Acción Comunitaria. 2004).

- **Crisis en las organizaciones sociales:** la formulación y puesta en práctica de políticas y programas participativos presupone la identificación de cuáles son las formas tradicionales de organización y participación comunitaria existentes en el área a fin de establecer las estrategias más adecuadas para garantizar la intervención de los sectores sociales. Anteriormente se mencionó que la misma experiencia partió de un diagnóstico de crisis del sistema político caracterizado por altos índices de corrupción e ineficiencia en la gestión que influyeron en la trama asociativa: instituciones que no renovaban autoridades, con pocos niveles de participantes, etc.

“Así como hay crisis de representatividad en la política se da lo mismo con las organizaciones sociales, religiosas, sindicales y esto en el caso de Morón también es así, no es una excepción (...) A veces las organizaciones de la comunidad con las que debe relacionarse son ‘sellos de goma’ o existe un poder unipersonal; la falta de información y la falta de experiencia ciudadana en general en cuestiones de participación hace que se superpongan intereses particulares o se traten de imponer criterios corporativos.” (Entrevista a concejal. 2004).

Para superar esta situación inicial a través de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad se establecieron acciones específicas de capacitación y asesoramiento para el fortalecimiento de tales instituciones. Esta es una cuestión central en la promoción de la participación ciudadana. En términos de Cunill (1991) es responsabilidad del Estado crear los canales para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil y establecer las condiciones que permitan aumentar la capacidad de influencia y representatividad de los actores sociales, a fin de que puedan acceder y expresarse con autonomía frente al Estado.

Uno de los factores esenciales en este tema es el de la comunicación y difusión hacia los vecinos sin la cual difícilmente se pueda promover la participación. En este sentido, desde el Municipio se reconoce un gran esfuerzo por informar las acciones de gobierno y realizar trabajo en terreno para llegar a todos los sectores: *“Tiene que haber programas de acceso a la información, porque difícilmente un grupo de vecinos pueda participar sino poseen información y datos, tiene que haber mecanismos claros y amplios de cuáles son esos momentos y de esos espacios de los que se participa”* (Entrevista a concejal. 2004).

- Participación: aunque la tendencia de los actores entrevistados fue a remarcar los aspectos positivos, especialmente en cuanto a la organización de los CV y la presentación de proyectos, se hizo alusión a dos cuestiones. Por una lado, aunque se reconoció que los niveles de participación eran satisfactorios, se señaló la dificultad de mantenerla constante, considerando que la gente trabaja muchas horas y que organizar actividades demanda bastante tiempo. Por otro, también se mencionó la necesidad de *“aceitar”* las relaciones entre las distintas áreas gubernamentales para facilitar las respuestas y demandas que surgen de los CV, para incentivar la participación.

Si bien entre los vecinos no se registraron opiniones negativas sobre este proceso de participación y se remarcó que se estaba *“en una etapa inicial”*, si emitieron algunos comentarios acerca de aspectos que podrían mejorar en el plano normativo (*“algunas cosas no pueden lograrse por temas de leyes y decretos”*) y de articulación entre instancias participativas (*“podríamos realizar más acciones con otras CV”*)

* * *

En este capítulo relevamos la creación de un área específica, la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y la Descentralización, como primer antecedente del PP ya que tuvo como función promover, a partir de un conjunto de acciones y áreas, la relación entre el Estado local y la ciudadanía de Morón. Luego, se elaboró el Programa de Descentralización, Desconcentración y Participación Ciudadana, que consolida la creación de las UGC y los CV que habían comenzado a implementarse en la primera parte de la década del 2000 y que los entrevistados reconocieron como el marco inicial en el que se encuadrará el PP, que se impulsará a partir del 2006. Podemos advertir entonces en los antecedentes identificados, que el PP cuenta con una trayectoria de procesos de participación con continuidad que se impulsaron a partir de la asunción de una nueva gestión y que, siguiendo a Blatrix, coincidimos en afirmar que se incentivó un contexto participacionista “caracterizado por la valorización de los ciudadanos comunes y por la multiplicación de instancias participativas, de procedimientos y prácticas destinadas a asociar a los ciudadanos a la decisión pública” (citado en Annunziata, 2011: 105). De esta manera, la participación forma parte de un proyecto más amplio de gestión, cuyos ejes principales son: transparencia, modernización, equidad y participación.

En sus primeros años de implementación la participación es valorada positivamente por diversos actores del ámbito estatal y de la sociedad, aunque se señalan algunas dificultades a nivel del propio municipio respecto al tema de normativas, comunicación y organización interna y, algunos inconvenientes en la trama asociativa local, que requirieron acciones de fortalecimiento y regulación previas a las acciones de trabajo conjunto.

Para finalizar, remarcamos que en su mayoría estas líneas de trabajo continuaron en la etapa en que se desarrolla el PP, que se analiza en los próximos capítulos.

Capítulo 9. El Presupuesto Participativo de Morón en el ciclo de la política pública

El capítulo se inicia con una breve caracterización del contexto político en el que se implementa el PP en Morón en el 2006, a siete años de una gestión que de manera incremental fue incluyendo la participación en diversas políticas de gobierno. A continuación detallamos el diseño e implementación del PP a partir de las dimensiones de análisis que fueron expuestas en el capítulo 3 y que también estructuraron el capítulo de La Plata: formalización o institucionalización, diseño del PP (instancias previstas de participación, organización territorial, criterios de relevancia de los proyectos, actores habilitados para participar y los criterios para la participación), monto presupuestario (valor y criterios de asignación) y las características del equipo a cargo del PP. Estos criterios fueron cambiando a lo largo de las ocho ediciones, por lo que se presenta en primer lugar el funcionamiento del PP en sus orígenes y luego el funcionamiento actual, especificando cuáles fueron las modificaciones más importantes. Por último, exponemos los resultados según la visión de los propios actores.

9.1. Contexto político en el que surge el PP

Los procesos de participación de Morón que analizamos en esta tesis surgen a partir de la intendencia de Sabbatella. Tras varios años del gobierno de Rousselot que, como se expuso en el capítulo anterior, había sido denunciado por hechos de corrupción, Sabbatella fue electo por la Alianza en 1999 (provenía del FREPASO) y a principios del 2002 organiza el partido vecinalista Nuevo Morón, que a fines de ese año tuvo aparición pública, y con el cual en el 2003 fue reelecto, ganando en todas las mesas del distrito con una diferencia porcentual de 31 puntos respecto a la oposición (53% a 22%). Un hecho significativo que marcó el apoyo de la ciudadanía fue que el 18% del electorado sólo votó por la intendencia, dejando en blanco el resto de la boleta, y reunió una diferencia superior de 10 puntos respecto a los votos favorables del gobernador (Diario El Diario, 19/9/03).

En 2007 Sabbatella es nuevamente electo con el 54,9% de los votos, por el partido Encuentro por la Democracia y la Equidad, con una diferencia sustancial con sus opositores (el Frente para la Victoria obtuvo el 11,7% de los votos y el Frente Coalición Cívica el 8,7%). En 2009 renuncia a la intendencia para asumir como diputado provincial por el Frente “Nuevo Encuentro”¹⁴⁰ y en su reemplazo en la intendencia asume Ghi, que fue electo en el 2011 con el

¹⁴⁰ Nuevo Encuentro es un frente fundado el 28 de abril de 2009. Está conformado además de Encuentro por la Democracia y la Equidad, por el Movimiento Octubres, el Partido Comunista de Argentina, el Partido Solidario, y Solidaridad + Igualdad, entre otras fuerzas. En la actualidad, se presenta como "una de las patas de la mesa kirchnerista". En efecto, en las elecciones del 2011 Sabbatella fue como candidato a gobernador de la provincia de

42% de los votos (hasta entonces concejal y había ocupado varios cargos en el municipio¹⁴¹). El nuevo intendente continuó con las principales acciones de gobierno de su antecesor, formando parte del mismo proyecto político.

A partir de un conjunto de acciones de gobierno expuestas en el capítulo 8 tendientes a la participación junto a otras de promoción de derechos, la gestión de Sabbatella y el espacio político que lidera comenzó a posicionarse y ser reconocido¹⁴² como de “centroizquierda”.

“Encuentro por la Democracia y la Equidad nace con una ambición transformadora y democrática, con la voluntad de interpelar a los ciudadanos desde ideales y convicciones, con la posibilidad de demostrar que somos capaces de gobernar en forma honesta y eficiente. Pero también lo hace con el mandato de trabajar por la reconstrucción del espacio de centroizquierda; un espacio que tiene que crecer con autonomía, desde el que podamos acompañar, criticar o proponer nuevos temas a la agenda pública” (Acto de lanzamiento Partido del Encuentro por la Democracia y la Equidad. 14/9/2004).

“Creo que como militantes y referentes de la centro izquierda, la izquierda democrática, el progresismo o el campo nacional y popular, hemos dado pasos muy significativos en estos últimos años. Hemos demostrado que existe una forma de concebir la práctica política institucional en la que no se cambian principios por mayorías, una práctica que no cede utopías ante privilegios, que no compra respaldo con prebendas ni votos con clientelismo” (Discurso de Sabbatella en el Foro de debate político “Democracia y equidad: el camino hacia el bicentenario”. 29/4/2006).

9.2. Ingreso a la agenda estatal

En el 2006 se inició una nueva etapa del Programa de Descentralización Municipal con la implementación del PP, que hasta ese momento muy pocos municipios del país implementaban (se destacaba el caso de la ciudad de Rosario). Desde sus inicios, distintos funcionarios estuvieron a cargo de esta política y, si bien ésta se ha ido modificando a lo largo del tiempo, los directores entrevistados y los promotores comunitarios que lo implementan y se desempeñan en las UGC, coinciden en que el proceso de descentralización posibilitó el desarrollo del PP y que se vincula con una política general e integral de participación. En efecto, tanto en los documentos institucionales como en las entrevistas realizadas se posiciona el PP en el marco de un objetivo estratégico de “construir ciudad”, junto con otras políticas como el Plan de Desarrollo Estratégico Morón 2020, el Defensor Ciudadano y el Programa Discrecionalidad Cero. Además, se presenta institucionalmente como una herramienta que requería de otras

Buenos Aires, y llevó en su boleta presidencial a Cristina Fernández de Kirchner. Sin embargo hasta el momento, la fuerza continúa manteniendo su identidad política decidiendo no integrar la alianza FPV. Recientemente, Sabbatella se puso al frente de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual.

¹⁴¹ Estuvo al frente de la UGC N° 3, El Palomar, fue coordinador de Relaciones Internacionales, director de Compras y Contrataciones, Director de Unidad Intendente y fue Secretario de Gobierno.

¹⁴² Por distintos autores como Annunziata, (2011) y Carmona (2012a) y por algunos medios de comunicación (por citar algunos ejemplos: notas en Clarín, 13/9/2009; Agencia Nova 18/4/2009; Página 12, 8/3/2010.)

anteriores, de “experiencia acumulada” en participación y descentralización, así se evidencia en uno de los documentos institucionales y en el relato de diversos funcionarios:

“Durante los seis años de gestión desde la asunción de Martín Sabbatella al frente del gobierno municipal en 1999, se ha trabajado de modo intenso y sin pausa en generar cada vez más y mejores espacios de participación ciudadana para el diseño e implementación de las políticas públicas. La participación y el vínculo generado con vecinos y vecinas en forma independiente o a través de organizaciones comunitarias se dio en todas las áreas, programas y proyectos de la gestión. Luego de la generación de diversos ámbitos de participación como los Consejos de la Tercera Edad, el Programa de Descentralización dio lugar a la creación de las Unidades de Gestión Comunitarias (UGC) en el marco de las cuales funcionan los Consejos Vecinales. Los mismos ya llevan casi cuatro años de funcionamiento y se ha registrado un importante crecimiento tanto en los aspectos cuantitativos como cualitativos de la participación” (Municipalidad de Morón, 2007: 1).

El PP se presentó con el objetivo de reconstruir los lazos sociales y la relación de confianza entre representantes y representados. Asimismo, se identificó en el discurso de los entrevistados ligados al gobierno municipal una reiterada oposición al neoliberalismo y corrupción de los años ´90 y una apelación a la recuperación del Estado y a la conformación de una ciudadanía activa, visualizando al vecino como sujeto de derechos.

“La primer instancia fue esto de recomponer el Estado, recuperar el Estado, ponerlo de pie. Digamos, nosotros veníamos, cuando empezamos en el ´99, de un Estado característico de los ´90: corrupto, de puertas cerradas, donde la comunidad no se involucraba, donde la relación con su Estado era nula y viciada por los hechos de corrupción. Con lo cual tuviste que recomponer esa cuestión, ese vínculo con la ciudadanía, y a partir de ahí esto de poner el Estado de pie y después poder empezar a pensar en estos procesos de descentralización. Que, si bien siempre estaban como idea, obviamente tenés que transitar distintos períodos para poder llevarlos a cabo. Una vez que se descentraliza en Unidades de Gestión Comunitaria se lanza el Presupuesto Participativo, que fue en el año 2006” (Entrevista a Secretaria UGC N° 2. 2013).

“No se trata de simples herramientas que se dan por separado, sino que pertenecen a un plan maestro de reforma del Estado desde una perspectiva de derechos humanos. En este sentido, se trata de concebir a la ciudadanía como actor activo en los procesos de desarrollo y no como meros receptores de bienes, servicios o beneficiarios de programas” (Parra, 2009: 9).

La última cita corresponde a la presentación de una ponencia expuesta por una funcionaria que estuvo a cargo de la Dirección de Organizaciones y Participación Comunitaria (2005/9) que, al igual que otros entrevistados, reconoce que el PP se desarrolla en el marco de las políticas que venía implementando el municipio desde 1999. Relata que la idea inicial del PP se sustentó en dos hechos: por un lado, profundizar el proceso de descentralización que se venía desarrollando y, por otro, mejorar la información de la ciudadanía sobre el uso del presupuesto municipal. Este último dato se había obtenido del informe de la Auditoría Ciudadana realizada entre 2004/5.

“Uno de los datos centrales que arrojó esa radiografía de la democracia moronense- respecto de la percepción de las vecinas y vecinos- estuvo vinculado con el escaso conocimiento por parte de la ciudadanía del presupuesto municipal y su modalidad de planificación (...) Este elemento sumado a la decisión de ampliar los márgenes de la democracia y el contacto con la población de cada territorio través de la descentralización, motorizó la puesta en marcha de la primera edición del presupuesto participativo en el año 2006” (Parra, 2009: 3).

Según los entrevistados, el PP, al igual que otras políticas de participación responde a una concepción del municipio respecto del rol del Estado y la forma de concebir las políticas públicas. No se concibe al PP en forma aislada, sino como parte de un proyecto de gestión, liderado por el Intendente, que fue planificado, que cuenta con el respaldo de todas las áreas del gobierno (por ello se remarca su transversalidad) y, además, cuenta con el apoyo el partido. Estas particularidades marcarían una diferencia con otros PP que se implementan en el país. En el discurso de los funcionarios se enfatiza la importancia del proyecto político y del liderazgo del intendente, dos aspectos que hemos mencionado en el capítulo 2 como uno de los requisitos de los procesos participativos y que Bernazza y Longo (2014) identifican como unas de las variables de la capacidad estatal, siguiendo a Matus (1987, 1997).

“Hay como un correlato que viene y que acompaña lo que es el Presupuesto Participativo. Cuando nosotros vamos a algún encuentro en otra ciudad siempre resaltamos lo que es el Presupuesto Participativo en Morón. O sea, el presupuesto en Morón es algo más... muy importante, digo ¿no?. No lo digo como algo no importante, pero es una política más desarrollada entre un montón de acciones que desarrolla, como el Cuentas Claras, como el acceso a la información pública, el acceso a las compras...digamos...todo esto que nosotros también tenemos de transparencia, que permite que el ciudadano participe y sepa en qué se está gastando, cómo se están desarrollando, cómo se llevan a cabo, cómo se distribuye” (Entrevista a Directora de Organizaciones y Participación Comunitaria. 2013).

“En Morón, a diferencia de muchos lugares, el Presupuesto Participativo es una decisión política, del intendente para abajo y... yo sé que hay muchos municipios que la están peleando (...) porque nosotros también tenemos una articulación fuerte entre lo que es partido político y gestión ¿no? Esta cuestión de... que todo lo que hace el municipio es porque hay un partido político atrás que lo piensa de esta manera. Digo, nosotros lo que pensamos lo proyectamos y los hacemos” (Entrevista a promotor comunitario UGC N° 6. 2013).

El PP aparece con distintos objetivos: ideológicos y de gestión o generales y específicos. Entre los ideológicos (Fernández, 2008) o generales (Parra, 2009) se menciona fortalecer y ampliar la democracia por medio de la práctica de mecanismos de “*gestión asociada*” o “*cogestión*” entre el Estado y la sociedad civil y de “*transformar la democracia representativa en democracia de proximidad*”.

“La impronta del Presupuesto Participativo como instancia de democratización social, se inscribe en el objetivo estratégico vinculado al ‘hacer ciudad’ (...) Se ‘hace ciudad’ de

ese modo, porque se reconstruyen los lazos de solidaridad social destruidos por el neoliberalismo, y se configura el espacio urbano a partir de la participación de vecinos y vecinas, incluidos como sujetos de derecho en las decisiones públicas (...) hacer ciudad es fortalecer la democracia (...) constituir una relación de confianza entre representantes y representados” (Fernández, 2008: 9).

También se menciona como objetivo del PP el de reposicionar socialmente a la política, a la que se reconoce como la principal herramienta para cambiar la realidad e impulsar la construcción de una nueva cultura política ciudadana (Fernández, 2008). En este mismo sentido, Parra (2009) afirma que el PP posibilita la construcción de una ciudadanía más comprometida con lo público y lo colectivo.

Por último, se menciona la cuestión de la equidad y la inclusión en el desarrollo territorial a partir de que todos los barrios del partido tengan las mismas oportunidades.

En términos de objetivos de gestión o específicos se identifican los siguientes (Fernández, 2008; Parra, 2009):

- Mejorar, a partir de la decisión colectiva, la eficiencia y la transparencia en el uso y el control de los recursos públicos.
- Promover la identificación y priorización de los problemas, la formulación de proyectos, su evaluación y seguimiento en el ámbito territorial y de esta forma consolidar el protagonismo ciudadano en las políticas públicas.
- Favorecer la implementación de proyectos que permitan la resolución de problemas concretos y tiendan a mejorar la calidad de vida de los y las habitantes de Morón.”

Se destacan no sólo los objetivos a alcanzar sino el cómo llegar a ellos. En este sentido, se evidencia una referencia reiterada al desarrollo de un *“espíritu colectivo”*, la prevalencia de *“proyectos colectivos sobre los individuales”*, *“el intercambio de ideas”* y la *“generación de consensos”*. Como desarrollaremos más adelante, en distintos entrevistados aparece esta concepción de que el PP debe tender a superar el individualismo y contribuir hacia la construcción de proyectos colectivos.

De esta manera, el PP se presenta con amplios objetivos a largo y mediano plazo e incluye desde la cuestión de la optimización del uso de los recursos (tal como se había identificado en el informe de Auditoria Ciudadana) hasta la cuestión de la democracia y el rol que se espera de la ciudadanía y de esta forma se presenta en los folletos institucionales: *“Se trata de un proyecto que apunta a la consolidación democrática y el protagonismo ciudadano a través del cual las vecinas y los vecinos podrán decidir de qué manera se utilizará e inventará una parte de los recursos públicos de la comuna”* (Documento “Presupuesto Participativo 2009. UGC N° 4 – Castelar Norte).

9.3. Implementación:

Este apartado se subdivide en una primera parte donde se expone el desarrollo inicial del PP en 2006 y una segunda, donde se señalan los principales cambios, que como veremos a continuación fueron graduales permaneciendo una secuencia similar. Al momento de analizar el funcionamiento actual el municipio comunica:

“Se trata de una iniciativa a través de la cual los vecinos y vecinas pueden participar para seguir mejorando su barrio. Allí, las ciudadanas y ciudadanos de Morón tienen la posibilidad de poner en común diferentes miradas y plantear, de manera colectiva, ideas y alternativas para mejorar la ciudad. Las propuestas son remitidas a las correspondientes áreas municipales para la elaboración de proyectos y su cotización. Finalmente se llevarán a cabo las Ferias de Proyectos, una instancia en la que los vecinos y vecinas deciden a través de su voto qué acciones y obras implementará el Municipio en 2014 con una parte del presupuesto municipal” (<http://www.moron.gov.ar/presupuestoparticipativo/2013/comofunciona.php>, acceso: 23/1/2014)

9.3.1 Primera edición: 2006

- **Formalización o institucionalización:** el PP no cuenta con una normativa específica, sino que se implementa en el marco del esquema de descentralización municipal, aprobado por la Ordenanza N° 7033/05 (promulgada mediante el Decreto N° 664/05).

Por otra parte, el PP cuenta con el reconocimiento del Consejo Escolar de Morón, dependiente de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires, que declara cada año al PP como un elemento de interés educativo, lo que permite que se puedan realizar asambleas y Ferias de Proyectos en las escuelas (como se menciona más adelante la participación de los alumnos es valorada por distintos actores).

Respecto a la estructura municipal, el PP dependía de la entonces Dirección de Organizaciones y Participación Comunitaria, de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Descentralización, que funcionaba como la articuladora entre la mirada temática y la territorial.

- **Diseño:** inicialmente el PP se presentó como un proceso en tres etapas que se desarrolló entre marzo y noviembre.

Se iniciaba con dos asambleas barriales abiertas a todos los vecinos que vivían y/o trabajaban en Morón. Una de carácter informativo y, la otra, donde los participantes elegían: a) ideas relacionadas con las problemáticas barriales y b) a los delegados que continuaban trabajando en una segunda etapa, en el marco de los CV donde esas ideas se transformaban en proyectos concretos (los CV funcionan en las UGC, ver mapa en anexo 11). Para ello, los

delegados (algunos actores los llaman “voluntarios”) recibían una capacitación específica y contaban con la ayuda de un promotor comunitario municipal y, en los casos en los que era necesario, con el asesoramiento de las distintas áreas temáticas de gobierno. Los proyectos eran evaluados y cotizados por las respectivas áreas municipales y volvían luego a los CV con el objetivo de que se inicie el tercer momento: la feria de proyectos que tenía el objeto de presentar los proyectos elaborados por cada CV. En ese contexto, los vecinos tenían la posibilidad de conocer el modo en que sus ideas iniciales eran transformadas en proyectos y contaban con la posibilidad de seleccionar una determinada cantidad de ellos de acuerdo al monto total estipulado para esa UGC. Los proyectos votados en las ferias de proyectos pasaban a las áreas temáticas de gobierno correspondientes, que planificaban su ejecución.

Por último, se organizaba un plenario ordinario por cada CV en el cual se designaban los integrantes de la comisión de seguimiento. Esta Comisión tenía como función monitorear la ejecución de los proyectos que la comunidad de cada UGC había seleccionado.

- **Monto presupuestario (valor y criterios de asignación):** en la primera edición se destinó 1 millón de pesos (que representaba el 0,62% del Presupuesto Municipal) para que fueran distribuidos entre las diferentes UGC, según cantidad de habitantes: UGC N° 1 (Morón Centro Norte) \$175.800, UGC N° 2 (Haedo) \$150.800, UGC N° 3 (El Palomar) \$165.300, UGC N° 4 (Castelar Centro Norte) \$200.000, UGC N° 5 (Castelar Sur) \$68.500, UGC N° 6 (Morón Sur) \$200.000 y UGC N° 7 (Villa Sarmiento) \$55.600 (Fuente: <http://www.moron.gov.ar/presupuestoparticipativo/2006/recursos.php>, acceso: 20/10/2013).

- **Equipo:** el área que organiza el PP es la Dirección de Organizaciones y Participación Comunitaria¹⁴³, de la entonces Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Descentralización, cuyo funcionamiento excede a lo que es el PP. Esta Dirección se mantiene hasta la actualidad, aunque el nombre de la Secretaría de la que depende, cambió por el de Secretaria de Políticas Socio Sanitarias y Abordajes Integrales¹⁴⁴. Esta Dirección siempre tuvo a cargo diversos

¹⁴³ Hasta el 2005 el área se llamaba Dirección de Organizaciones de Acción Comunitaria (DOAC) y tenía solo las misiones y funciones propias de la regulación y promoción de las organizaciones de la comunidad. Según informa la ex directora de esta dependencia “*Cuando Sabbatella me nombra directora de DOAC, le propongo cambios a la estructura orgánica del área y empezar a proyectar el PP. En acuerdo con Gustavo (el Secretario de Relaciones con la Comunidad), definimos concentrar en esa dirección los esfuerzos de promoción de la participación social a nivel territorial que se encontraban dispersos. Así creamos la dirección que todavía sigue vigente*” (Entrevista con la ex Dirección de Organizaciones y Participación Comunitaria. 2014).

¹⁴⁴ El cambio de nombre implica una profundización del proceso de descentralización y de trabajo territorial: “*A partir de este año, desde el área recientemente creada de Relaciones con la Comunidad y Abordajes Integrales tenemos como horizonte la implementación de políticas públicas con lógica territorial y con foco en intervenciones socio-sanitarias y el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de Morón. Abordajes Integrales profundiza el proceso de descentralización ya que cada Unidad de Gestión Comunitaria, en coherencia y sincronía*

proyectos en relación a las organizaciones sociales (como fueron enunciados en el apartado 8.2).

Así lo explica la responsable de esta área:

“Esta dirección trabaja muchas otras cuestiones que no tienen que ver sólo con presupuesto participativo, tiene muchos proyectos. Podríamos decir que el gran eje son las organizaciones, pero nosotros tenemos todo lo que es el seguimiento de lo jurídico, lo legal de las organizaciones, es decir, acompañamos todo el tema de los papeles. Después tenemos, en este sentido, capacitaciones para las organizaciones... o sea que nosotros conocemos también estas organizaciones que después participan en presupuesto. Después también somos el área que los acompaña en el tema de sus subsidios. Eh... trabajamos con ellas a través de alfabetización, entonces trabajamos con las organizaciones, porque en las organizaciones están los centros de alfabetización... tenemos un proyecto que tiene que ver con que las estudiantes de primer año de la formación docente hagan sus prácticas en organizaciones de educación no formal, así que articulamos con ellas desde ese lugar, y está el presupuesto participativo. Tenemos la articulación con el programa Fines, eh... y tenemos toda la articulación de la participación con los adultos mayores, es un trabajo muy fuerte con los centros de jubilados. Con lo cual llegamos a las organizaciones desde distintas maneras, no solamente con presupuesto, digo... no solamente con el espacio de la asamblea, con el espacio de la urna, si no que llegamos a las organizaciones desde distintas maneras de participación” (Entrevista a la Directora de Organizaciones y Participación Comunitaria. 2013).

Desde la etapa inicial la entonces directora destaca el rol de los promotores comunitarios que trabajan descentralizadamente desde cada UGC, también denominado operadores territoriales, que han sido mencionados en el capítulo anterior en la etapa de creación de los CV y que continúan hasta la actualidad con un rol fundamental en el PP (sobre este tema ver apartado 10.2).

“Con ese equipo que fue de elite, muchos especialistas en comunicación comunitaria de la carrera de ciencias de la comunicación de la UBA (la entrevistada nombra a alguno de ellos) y cuadros políticos del gobierno. Tiempito después ideamos el PP e hicimos la transición de CV a PP, donde la figura de los CV no desapareció, sino que se transformó en el ámbito de participación más permanente ya que la participación en el PP es menos sistemática. Los CV son los ámbitos de validación y de discusión más permanentes donde lo ideal es que el PP renueve y recree los espacios, que el PP nutra a los CV con más personas participando, con nuevas miradas, etc.” (Entrevista a Ex Directora de Organizaciones y Participación Comunitaria 2005/9. 2014).

Asimismo, se resalta la articulación con todas las áreas de gobierno para la elaboración e implementación de los proyectos (género, deporte, cultura, educación, salud, etc.). Se buscó desde el principio que el PP se lleve adelante con la articulación entre lo temático (áreas de gobierno) y lo territorial (UGC) y requirió *“de la generación de ámbitos de trabajo y planificación interna que articulen las particularidades territoriales con la universalidad de las políticas temáticas”* (Parra, 2009: 5). En efecto, para el desarrollo de la descentralización y del

con la gestión, diseña un dispositivo de trabajo particular” (Palabras del Intendente en apertura de las sesiones del Concejo Deliberante 5/4/2010).

PP se adecuaron las áreas de gobierno generando una articulación entre Secretarías territoriales (UGC) y las Secretarías temáticas.

9.3.2 Cambios en la metodología

- En cuanto a la **formalización o institucionalización** no hubo modificaciones.

- **Diseño del PP:** en los primeros años de implementación continúa la misma metodología a lo largo de casi todo el año y, especialmente, a partir de 2008 comienzan a realizarse algunos ajustes en las sucesivas ediciones. Esta característica dinámica del PP, en cuanto a la forma de organización y los cambios que plantea, es valorada por el equipo que participa en ella.

“Todos los años siempre hay modificaciones, porque siempre cuando se termina el período se hace una evaluación. Esto que te contaba, desde la Dirección y del propio equipo del Gabinete. Porque viste que cada UGC tiene su secretario, la figura, digamos, la representación del Intendente en los territorios. Se hacen evaluaciones también de todas las acciones que se llevan adelante y cuáles hay que ir cuestionando, digamos, reforzando o reformulando (...) en general, siempre se hacen evaluaciones para mejorar cuestiones o metodológicas o de práctica” (Entrevista a Secretaria de UGC N° 2. 2013).

A continuación exponemos el modo de funcionamiento actual e identificamos los principales cambios:

1) Convocatoria de Asambleas en los territorios de cada UGC.

Las asambleas son organizadas por los equipos de las UGC durante un mes, en diferentes instituciones y organizaciones de la zona: principalmente en escuelas, organizaciones de tercera edad y centros de fomento. Al inicio se realizaron dos reuniones por asamblea pero en la actualidad se hace en una sola reunión. El motivo de este cambio estuvo sustentado en que no se podía garantizar la asistencia de las mismas personas a ambas jornadas y la idea fue simplificar la cantidad de encuentros para no desgastar, ni reducir la cantidad de participantes.

En cada asamblea se informa la metodología de funcionamiento del PP y los vecinos presentan sus proyectos, demandas e ideas y eligen delegados para continuar el trabajo de desarrollo de las propuestas en las UGC. La entonces Directora del área a cargo del PP define las asambleas como:

“Instancia inicial de escucha, donde pueden agruparse las problemáticas planteadas por los vecinos y las vecinas presentes. Funcionan como un período de consulta del Estado hacia la sociedad civil, un gran barrido de información respecto de los pareceres de la gente” (Parra, 2009: 6).

En las asambleas observadas en las distintas UGC se evidenció que el comienzo es similar en cada una de ellas. El promotor comunitario o el secretario de la UGC realizan una apertura donde se explica qué es el PP, qué lugar tiene en la gestión y se resalta su importancia, la metodología en todas sus etapas, el monto correspondiente a la UGC y en base a qué criterio se le asigna (el criterio distributivo). Asimismo se remarca que las limitaciones son: el monto presupuestario y que los proyectos sean de competencia municipal. En la mayoría de las asambleas se hace referencia a los proyectos ganadores del año pasado y se comenta acerca de otras asambleas que ya se hicieron en el barrio y se comunica cuáles restan realizar en ese mes.

“El Secretario de la UGC inicia la asamblea preguntando si conocen el presupuesto participativo y lo explica. ‘Es un programa que destina presupuesto a los proyectos’, comenta que en esa UGC hay tres barrios y que se distribuyeron las asambleas para cubrir a todos. ‘Luego esos proyectos van a las áreas municipales y aunque se intenta respetar la idea original, a veces no es viable, o el municipio ya lo viene pensando. Se hace luego una reunión con delegados que se eligen en la asamblea para ver si el proyecto está en sintonía con lo que se pidió. Después se hace la Feria de proyectos y se vota. El monto total de la municipalidad es 5.2000 millones y Castelar Sur tiene 660.000’. Luego de dar estas explicaciones invita a presentar proyectos ‘novedosos, que salgan de lo común que hace el municipio’. También cuenta algunos proyectos que surgieron en otras asambleas como en el barrio Marina que se presentó un proyecto de adicciones y que el miércoles se reúne el consejo vecinal y se va a informar sobre los proyectos ‘para seguir desarrollando juntos este barrio’.

Continúa: ‘el PP le da a los vecinos la potestad de decidir qué hacer con el presupuesto. Es una herramienta de priorización. La idea nuestra es hacer la asamblea en un Centro de Salud, que es nuevo, es para que los vecinos se acerquen a este lugar y lo conozcan’. A continuación la promotora lee los proyectos del año pasado: luminarias para espacios verdes, seguridad vial, compra de equipamiento para centros comunales, reductores de velocidad (acá se explica la realización de un mapeo de calles que se está haciendo para ver dónde son prioritarios) y dos refugios que deben hacer las empresas, aclarando que este proyecto sale todos los años” (Registro de observación en Asamblea de UGC N° 5. 2014).

Si bien se organiza un cronograma de asambleas que se publicita por diferentes medios, en cada UGC se van organizando sobre la marcha nuevas asambleas más allá de lo planificado debido a solicitudes que van surgiendo de parte de las instituciones barriales. En efecto, en algunas asambleas observadas se informó de otras asambleas que no estaban programadas en el cronograma publicado.

También se resalta que las asambleas se realizan en las organizaciones sociales, a las que se reconoce como el lugar habitual de encuentro barrial y como una forma de darle participación en la parte de la difusión y en la convocatoria.

“Tratamos de que no sean organizaciones municipales, sino para que sean las mismas organizaciones sociales las que inviten a los vecinos y vecinas. Acá, en la UGC, se hizo solamente una, que es la última, que es para todos los vecinos de todos los barrios que se enteraron después” (Entrevista a promotor comunitario UGC N° 6. 2013).

De esta primera etapa se obtiene un informe por asamblea con las ideas priorizadas y el grupo de delegados seleccionados por los vecinos con los que se continúa trabajando. En distintas instancias y documentos institucionales.

2) Priorización y elaboración de informes temáticos por territorio.

Una vez finalizada la ronda de asambleas, los equipos de cada UGC convocaban al grupo de delegados por grandes temas (Desarrollo urbano y Desarrollo social) para organizar y sistematizar las ideas surgidas de las asambleas. Se trabajaba en función de la unificación de problemáticas, posibles estrategias para resolverlas y un presupuesto aproximado. En los primeros dos años, en esta etapa trabajaban los CV, y a partir del 2008 se comienza a articular desde la UGC. Ello no implica que los CV no tengan ingerencia, en algunas UGC de hecho en la reunión de los CV posterior al desarrollo de las asambleas se analizan los proyectos.

“El Concejo Vecinal se junta una vez al mes y se los invitó a las asambleas pero por ejemplo no vino ninguno. Nosotros convocamos al consejo como instancia para discutir algunos proyectos de las asambleas y también se los invita a la jornada de devolución junto con los delegados. A veces los integrantes de los consejos son los delegados pero no siempre” (Entrevista a Secretario de la UGC N° 5. 2014).

Este cambio, según Parra (2009), se realizó dado que el trabajo de elaboración de informes era complejo y requería de varias reuniones con los vecinos y áreas del municipio en los que se producía un “desgaste” en la participación. Si bien, como se mencionó anteriormente, la cantidad de reuniones con los delegados se redujeron, éstos destacan que los encuentros eran muy importantes.

“En la reunión en la UGC se repasaron todos los problemas, había delegados de distintas organizaciones, escuela N° 11, centro de jubilados, había como 30 personas más o menos. En la UGC se repasaba lo que surgió en cada reunión, se tomó todo eso y se lo puso en ítems. Se hizo un resumen de los pedidos y de las cosas que no iban a entrar a presupuesto, por ejemplo el tema de la seguridad que no es municipal” (Entrevista a vecina participante y ex delegada. UGC N° 6. 2013).

A modo de ejemplo, se expone a continuación el informe territorial elaborado en el año 2012 por la UGC N° 4 (material brindado por la UGC), donde se puede observar un primer esbozo de las propuestas presentadas, sus lugares de realización y categorizadas por el equipo municipal, según áreas de gobierno intervinientes.

<i>Problemática/propuesta</i>	<i>Área responsable</i>	<i>Área Interviniente</i>	<i>Localización sugerida</i>
<i>1. Talleres de prevención de violencia de género y talleres de sexualidad responsable</i>	<i>Sec. Salud y Desarrollo Social</i>	<i>Dir. de Políticas de género y Dir de Políticas de Niñez y Juventud</i>	<i>Sociedad de Fomento Loma Verde</i>
<i>2. Talleres de arte y deportes para</i>	<i>Sec. Salud y</i>	<i>Dir. de Arte y</i>	<i>Sociedad de</i>

<i>niños, niñas y adolescentes</i>	<i>Desarrollo Social</i>	<i>Cultura. Dir. de Deportes y Recreación</i>	<i>Fomento Loma Verde</i>
<i>3. Reparación de Murales</i>	<i>Sec. Salud y Desarrollo Social</i>	<i>Dir. de Arte y Cultura</i>	<i>Plaza de los inmigrantes</i>
<i>4. Talleres de Artes para todas las edades</i>	<i>Sec. Salud y Desarrollo Social</i>	<i>Dir. de Arte y Cultura</i>	<i>Sociedad de Fomento Barrio Seré</i>
<i>5. Talleres de Artes y de memoria para personas mayores</i>	<i>Sec. Salud y Desarrollo Social</i>	<i>Dir. de Arte y Cultura; Dir. de políticas para personas adultas mayores</i>	<i>Centro de Jubilados Castelar Oeste</i>
<i>6. Cine Debate</i>	<i>Sec. Salud y Desarrollo Social</i>	<i>Dir. de políticas para personas adultas mayores</i>	<i>Centro de Jubilados Castelar Oeste</i>
<i>7. Talleres de arte para niños/as y adolescentes</i>	<i>Sec. Salud y Desarrollo Social</i>	<i>Dir. de Arte y Cultura</i>	<i>Centro de Jubilados Zeballos</i>
<i>8. Talleres para niños, niñas y adolescentes; espacio de ludotecas y jugotecas</i>	<i>Sec. Salud y Desarrollo Social</i>	<i>Dir de Políticas de Niñez y Juventud; Dir de Acción Social</i>	<i>Copa de Leche Sol y Luna</i>
<i>9. Espacio de recreación, talleres de promoción de ciudad del ambiente para niños, niñas y adolescentes; espacio de ludotecas y jugotecas</i>	<i>Sec. Salud y Desarrollo Social / Sec de Planificación Estratégica y Adm Gral</i>	<i>Dir. de Políticas de Niñez y Juventud; Dir. de Políticas Ambientales</i>	<i>Reserva Ecológica (terrenos ex base aérea)</i>
<i>10. Festivales barriales para jóvenes</i>	<i>Sec. Salud y Desarrollo Social</i>	<i>Dir. de Arte y Cultura</i>	<i>Plazas públicas</i>
<i>11. Intensificar controles nocturnos en corredores comerciales</i>	<i>Sec. de Gobierno y Sec. Salud y Desarrollo Social</i>	<i>Dir. de Seguridad; Dir de Políticas de Niñez y Juventud</i>	<i>Corredor Santa Rosa, Av Sarmiento y Arias</i>
<i>12. Extensión de puente peatonal</i>	<i>Sec. de Planificación Estratégica y Adm Gral</i>	<i>Dir. de Planeamiento</i>	<i>Av. Rivadavia al 2100</i>
<i>13. Asfaltos</i>	<i>Sec. de Planificación Estratégica y Adm Gral</i>	<i>Subs. de Planeamiento Urbano</i>	<i>Av. Bustos entre Pergamino y Arrecifes; C. Casares entre Colectora y Viamonte</i>
<i>14. Apertura de Centro de Atención Primaria de Salud</i>	<i>Sec. de Salud y Desarrollo Social</i>	<i>Subs. de Salud</i>	<i>Santa Rosa y colectora</i>
<i>15. Baños Públicos</i>	<i>Sec. de Planificación Estratégica y Adm Gral</i>	<i>Subs. de Planeamiento Urbano</i>	<i>Plaza Cumelen y Plaza de los Inmigrantes</i>

16. Creación de espacio público	Sec. de Planificación Estratégica y Adm Gral	Subs. de Planeamiento Urbano	Corredor Alcorta y predio López – Bufabo-Capdevilla
---------------------------------	----------------------------------------------	------------------------------	-----------------------------------------------------

3) Análisis de viabilidad y adecuación de planes de acción por parte de las áreas

Las áreas temáticas del municipio reciben los informes de cada territorio, hacen una revisión y análisis, cotejando posibles superposiciones con sus planes de gestión y la viabilidad en términos técnicos, jurídicos, presupuestarios y políticos. Una vez realizado ese análisis, se elabora un informe por territorio de UGC en el cual se adelanta el plan para el año siguiente, incluyendo diferentes propuestas o pre-proyectos que impliquen soluciones o respuestas a las problemáticas e ideas planteadas por los vecinos en las diferentes asambleas. Durante esta etapa, una de las entrevistadas explica que, de ser necesario, desde las áreas del municipio se toma contacto con las UGC para aclarar dudas sobre los proyectos.

“Cada área trabaja para evaluar la viabilidad de los proyectos. A veces nos llaman para consultar. Por ejemplo, desde Cultura por la periodicidad del evento. Ellos lo ven en el papel, y a veces no les queda claro algo del proyecto, entonces nos llaman para consultar” (Entrevista a promotora comunitaria, UGC N° 4).

4) Presentación de proyectos y ronda de consultas

Los informes elaborados en la etapa anterior, junto a los preproyectos elaborados por el municipio, eran presentados en una jornada por funcionarios del Gobierno Municipal y se trabajaba en comisiones en dos grandes ejes temáticos: Desarrollo Social/Salud/Relaciones con la Comunidad e Infraestructura/ Tránsito/Seguridad/Defensa Civil. Esta etapa no estuvo prevista en el primer año de implementación del PP, sino que se incorporó posteriormente a fin de mejorar la comunicación entre Estado y ciudadanía a partir del establecimiento de espacios de trabajo conjuntos. Según la entonces Directora de Organizaciones y Participación Comunitaria estos encuentros eran muy productivos, ya que los vecinos y funcionarios tenían la posibilidad de conocerse y los primeros podían plantear alternativas, sugerencias y observaciones para modificar los proyectos elaborados por las áreas municipales.

“Se hace necesario, entonces, propiciar en forma sistemática el encuentro cara a cara entre vecinos/as y funcionarios/as, en el que éstos últimos puedan dar cuenta de las acciones que está desarrollando y se propone desarrollar el Gobierno, y al mismo tiempo los primeros puedan opinar y orientar. En fin, que permita poner en funcionamiento un mecanismo de consulta y diálogo permanente entre el estado y la sociedad” (Parra, 2009: 6).

En la actualidad estas reuniones, referenciadas por los actores como reuniones de “devolución”, se realizan con los delegados elegidos en la ronda de asambleas barriales, con los

miembros de los CV (la participación del CV depende de la UGC) y los secretarios y, habitualmente no asisten funcionarios del resto de las áreas del municipio. En esta instancia, se explica el por qué un proyecto no es viable o si está incluido en la planificación de la gestión municipal de ese año o del año siguiente.¹⁴⁵

“Nos devuelven los proyectos y llamamos a los voluntarios de cada asamblea o proyecto. Si es inviable le explicamos por qué no. La explicamos cada cosa por proyectos. Les informamos del monto de cada proyecto. Puede haber arreglos. Después de la devolución se hace un informe a la Dirección y hace un listado de proyectos que va a votación (...) se tienen que elegir de todos los proyectos, en función de lo que es viable también llevar a hacerlo... porque si vos tenés un proyecto que el monto es altísimo, también se puede volver a evaluar que el monto de ese proyecto no es el adecuado o no es el esperado. Se puede volver a pensar en realidad alguna otra cuestión o viabilizar un monto menor, o viabilizar un monto mayor. O decidir dónde se pone un semáforo en función de lo que devolvió Tránsito” (Entrevista a la Directora de Organizaciones y Participación Ciudadana. 2013).

5) Elaboración definitiva de Proyectos

Una vez finalizada la etapa de presentación de los planes de acción del municipio y realizadas las rondas de consultas en las UGC, las distintas áreas municipales incorporan las sugerencias y observaciones aportadas por vecinos. Finalmente, se realiza un cuadernillo por UGC donde se realiza una breve descripción de cada proyecto y se establece el monto (En anexo 12 se expone un ejemplo).

6) Ferias de proyectos

El primer año la Feria duraba una semana y, a partir de 2007, comenzó a realizarse durante 15 días y, en la actualidad, en tres semanas. Los proyectos eran presentados mediante un gran operativo donde los vecinos podían votar (mayores de 14 años que vivan, trabajen o estudien en el partido y, luego, la edad incluyó a jóvenes mayores de 12 años). Para ello se habilitaban urnas en las UGC, escuelas, organizaciones comunitarias y espacios públicos de todos los barrios y el municipio realiza la difusión de los proyectos de cada UGC mediante folletería. Además, se hacían eventos culturales para invitar a los vecinos a votar por los distintos proyectos (ver Anexo 13). Por citar algunos ejemplos, en la UGC N° 1, en el marco de la Feria de proyectos se organizó una radio abierta y presentación de artistas locales y, en UGC N° 7, actividades recreativas y presentación musical del grupo “Son del Sur” (<http://www.moron.gov.ar/presupuestoparticipativo/2006/agenda.php>, acceso: 9/7/2014).

¹⁴⁵ Por ejemplo, uno de los promotores nos comenta que en la última asamblea “un señor que era miembro de la Biblioteca municipal... el tipo estaba dando ad honorem todo lo que es talleres de narración para niños y para adultos. Y bueno, se evaluó desde el área de lo que es la Biblioteca Municipal que ese proyecto está contemplado dentro de las acciones del año que viene de la Biblioteca, entonces... no es que el proyecto no se va a hacer, se va a

Según un documento institucional “Feria de Proyectos. Algunas claves para la participación” (2010), la Feria se organizaba desde la UGC convocando a una reunión del CV con voluntarios y voluntarias del PP con el fin de organizar las reuniones en distintos espacios, la fiscalización y el escrutinio final. El producto final era un “acta de acuerdo” firmado por todos los participantes que contemplaba: días, horarios y lugares de votación; personas responsables del cuidado y fiscalización de cada urna, responsables del desarrollo y fiscalización del escrutinio, entre otros. Por otra parte, en dicho documento se explica que se organizaba una Feria en cada UGC *“con el fin de que los y las votantes puedan informarse sobre las características de cada una de las propuestas y decidir sus preferencias con la mayor cantidad de información”* (Morón, 2010). La razón de llevar las urnas a distintas instituciones y lugares públicos, según información relevada en la tesis de Murchio (2012) a partir de una entrevista realizada a un funcionario municipal, responde a la decisión de *“ir a buscar”* la participación, al igual que en las asambleas.

La votación se lleva a cabo a través de una planilla donde se detallan todos los proyectos por orden alfabético (ver modelo de folleto en Anexo 13). Cada votante puede elegir (marcando con una cruz) como máximo la mitad de los proyectos (en los casos de que sean pares) y la mitad más uno (si la suma de los proyectos de esa UGC es impar). Por cada UGC, son realizados tantos proyectos elegidos como sean necesarios para completar el monto asignado a esa zona.

7) Comisión de Seguimiento

Esta comisión está integrada por los delegados, que no necesariamente tienen que ser integrantes del CV y que pueden monitorear el avance de implementación de los proyectos elegidos.

Con las distintas ediciones el proceso del PP se fue modificando y a continuación señalamos los cambios más significativos:

- Se fue simplificando la metodología respecto a las instancias de articulación entre los funcionarios de las áreas del municipio, los delegados y las CV.

Por ejemplo, durante el 2006 y 2007 en el proceso de participación tenían un lugar central los CV que confeccionaban los proyectos, que luego eran remitidos a las áreas municipales para ser evaluados y cotizados. Esta modalidad, según los funcionarios y participantes entrevistados, se fue desgastando y la participación comenzó a disminuir.

hacer, pero se va a hacer por otro lado. O gente que pidió la remodelación de una plaza en abril y estamos en agosto y esa remodelación ya se empezó” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 6. 2013).

En las posteriores ediciones la elaboración de informes temáticos por territorio, continuó realizándose en las UGC, pero con menor participación de los delegados, tomando mayor protagonismo los equipos propios de gestión de cada UGC y contando con la participación de la Dirección de Organizaciones y Participación Ciudadana, categorizando a las problemáticas por áreas de gobierno (Informe Territorial). Este se remite a las dependencias municipales para la elaboración de proyectos y su cotización.

“Los dos primeros años los proyectos los formulaban los consejos vecinales luego de una instancia de capacitación previa. Lo cierto es que en varios casos los proyectos generados tuvieron dificultades de implementación por no haberse considerado aspectos técnicos fundamentales para su efectiva puesta en marcha, este hecho nos hizo rever el modo de formular los proyectos y, actualmente, su elaboración está a cargo de las áreas temáticas del gobierno que luego de esa instancia de proyección, realizan una devolución y ajuste de proyectos en los consejos vecinales de cada territorio de UGC” (La entonces Directora del área a cargo del PP explica en un encuentro Nacional de PP los principales cambios. RAPP, 2009).

Actualmente la articulación con los CV es diversa según las particularidades de cada UGC, en algunas se evidencia mayor trabajo conjunto, incluso los delegados son miembros de los CV, en cambio en otros, los delegados son vecinos que no pertenecen a estos órganos vecinales.

- Se incorpora la instancia de elaboración de informes temáticos por territorio (UGC) una vez finalizadas las asambleas. Este informe se desarrolla en las mismas UGC donde se sistematizan y unifican las problemáticas, las posibles estrategias para resolverlas y se intenta dar cuenta de una mirada global para todo el territorio de la UGC.

- Otra instancia que se simplificó en cuanto a la modalidad organizativa fue la de la Feria de Proyectos, aunque se extendió en el tiempo. Según los entrevistados ya no se exponen los proyectos, ni se organizan eventos artísticos alrededor de la votación, pero si se demuestra un trabajo de planificación respecto de la ubicación y el movimiento de las urnas, con la idea de “salir al barrio”.

“Nosotros acá ponemos... tenemos dos centros de salud, dejamos ahí dos urnas fijas, porque sabemos que la gente se renueva. Eh... acá (en la UGC 5) tenemos una fija también porque vienen distintos vecinos todos los días. Y lo que son escuelas, instituciones, esas cosas, tratamos de dejarlas una semana, una semana y media para que puedan votar los papás, los chicos, y las vamos rotando a las urnas” (Entrevista a promotora territorial de UGC N° 5).

“A las escuelas pasamos aula por aula, les contamos a los pibes que está la urna en la Dirección, en la Secretaría, o en la Biblioteca (...). Después vamos a las actividades que organiza el Municipio, plazas recreativas... eh... actividades, cualquier actividad cultural... yo voy al teatro Municipal cuando hay función (...) después ponemos la mesa afuera, la gente se acerca, viene, ve, pregunta, consulta” (Entrevista a promotora territorial de UGC N° 1).

Los proyectos son expuestos en un cuadernillo que queda en la UGC y que se lleva a las actividades que organiza el municipio y se coloca junto a las urnas, para disposición de los vecinos que quieran obtener información sobre los proyectos, con explicaciones y el monto de cada uno (ver Anexo 12).

- Respecto de la votación, durante el 2008, en el marco de una experiencia piloto, se implementó el voto electrónico mediante la firma de un convenio con la UTN regional la Plata, que desarrolló el sistema. En total se colocaron 14 urnas electrónicas distribuidas en todo el distrito y, en cada lugar, personal del Municipio y de la UTN informaron sobre el procedimiento para votar. Esta experiencia no volvió a repetirse debido a su costo.

- Una vez que eran elegidos los proyectos que el Estado Municipal debía ejecutar al año siguiente, cada CV elegía entre sus delegados a los integrantes de una Comisión de Seguimiento que se encargaba de monitorear la ejecución de las propuestas seleccionadas. Estas comisiones eran presentadas por la gestión como un ejemplo más de las acciones tendientes a implementar una gestión “transparente”. Cada Comisión desarrollaba su función en el marco de cada UGC, verificando a lo largo del año que los proyectos se implementen de modo efectivo. Para ello, según consta en un informe de gestión del PP, se articulaban espacios de consulta entre las UGC, los vecinos y las áreas de Gobierno responsables de la ejecución de los proyectos. Por otra parte, las Comisiones se ocupaban de informar a los CV respecto del estado de avance de las obras y acciones planificadas (Municipalidad de Morón, 2007). Esta etapa fue perdiendo importancia, en efecto, entre las etapas que se publicitan acerca del funcionamiento del PP no se la menciona (ejemplo en la página web municipal), como tampoco se hizo referencia a ella en las asambleas donde se realizó el trabajo de campo.

- **Monto presupuestario:** el criterio de distribución de presupuesto por UGC, que hasta el 2009 se realizaba teniendo en cuenta sólo la cantidad de habitantes, tuvo un cambio fundamental. A partir de esta edición también se incorporó la situación socioeconómica de su población (según la cantidad de población con necesidades básicas insatisfechas por UGC). Esta decisión, se realizó con *“la intención de dotar de mayor consistencia el objetivo vinculado con propiciar la equidad en el desarrollo territorial”* (Parra, 2009: 8).

En la información actual (noviembre del 2014) que presenta el municipio en la página web institucional sólo se hace mención al monto del PP. Es decir, el porcentaje que implica el PP sobre el presupuesto total no es explícito por parte del municipio. En el PP 2014 la cifra fue de \$4.440.702, que representa el 0,66% del Presupuesto Total, que es \$671.699.780,49 (según Boletín Municipal Cuentas Claras, N° 8, 2013. En Anexo 14 se puede ver el detalle del gasto en

relación a los proyectos elegidos). Esta cifra es intermedia respecto de datos anteriores sí publicados por el municipio. En un Informe elaborado para el concurso de “Buenas Prácticas” (organizado por Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación) en el año 2010, se explica que en 2007, el presupuesto participado sobre el total era de 0,53% y en 2010 de 1% (Municipalidad de Morón, 2010). Asimismo, se informa que el Programa Construyendo Puentes de Auditoría Ciudadana de la Nación financió \$10.000 en el 2006, \$30.000 en 2007 y, que la Fundación Ebert, aportó \$5.000.

En tanto, en la investigación de Murchio (2012: 75) se aclara que “el cálculo exacto del monto destinado para el PP surge de la aplicación de un porcentaje –en general, cercano al 5%- sobre los gastos flexibles (que difieren de los gastos rígidos afectados al pago al personal, a la contratación del servicio de recolección de residuos, entre otros)”. Este 5% coincide con la información que brindan los funcionarios y promotores en distintas entrevistas realizadas durante el 2013, al ser consultados por este tema.

- Equipo a cargo del PP: los diferentes actores estatales reconocen que el PP es producto de la intervención de distintas áreas. En este sentido, se señala que comenzaron a desarrollarse reuniones de gabinete ampliadas a las que asisten los Secretarios temáticos, territoriales (las UGC) y, también se suman, los Directores de las áreas temáticas de gobierno relacionadas con el PP debido a que se identificó una necesidad de mayor articulación interna para la evaluación y diseño de proyectos integrales.

“Durante las primeras ediciones de PP, todos los espacios de participación de vecinos y vecinas y de articulación con las áreas temáticas del gobierno se desarrollaban de modo descentralizado (a través de las UGC), esta situación obstaculizaba la posibilidad de interacción entre las personas que participaban en cada uno de los 7 territorios de UGC y dificultaba la posibilidad de pensar y reflexionar en torno a políticas públicas integrales y universales” (Parra, 2009: 6).

Luego de la gestión que se extendió entre el 2005/9, la Dirección de Organizaciones y Participación Comunitaria, estuvo a cargo del actual Secretario de la UGC N° 6, quien destacó que el área a su cargo *“desarrolla acciones concretas tendientes a favorecer el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las organizaciones de la comunidad, y la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de políticas públicas”*¹⁴⁶. El equipo de trabajo actual (en funciones desde agosto de 2012) está compuesto por tres integrantes en lo que podríamos denominar el área central (dos administrativos y una persona abocada a tareas de comunicación) y los dos funcionarios (Directora de Organizaciones y Participación Comunitaria

¹⁴⁶ Gacetilla de prensa de Charla sobre participación ciudadana en San Luis. En de <http://sanluisnoticia.com.ar/villamercedes/1542-charla-sobre-participacion-ciudadana->, (acceso: 25/5/2014).

y Secretario de Políticas Socio Sanitarias y Abordajes Integrales). Por cada UGC se desempeñan dos promotores, los Secretarios y el personal administrativo, que colabora en las asambleas y en el momento de la votación.

Respecto de los recursos humanos se destaca que tanto el equipo que trabaja en la Dirección como el de promotores comunitarios, si bien tienen como tarea primordial la del PP, también participan de otras actividades que se desarrollan en sus lugares de trabajo.

“Todos conocemos el trabajo de todos porque la mirada es integral, tenemos reuniones de equipo y después tenés equipos que trabajan particularmente en alguna actividad... digo, hay un equipo que trabaja con presupuesto pero esto no significa que parte del equipo de presupuesto participativo también trabaje en otra instancia... tenemos un equipo de tres personas que hace presupuesto. La estructura es... hay un coordinador general y yo soy la directora. Hay un coordinador de todo lo que es organizaciones, o sea de toda la mirada por sobre las organizaciones como organización. Después hay tres personas que trabajan con presupuesto, alguien del área de comunicación y dos del área administrativa que llevan todos los proyectos, todo lo que es la administración del presupuesto. La directora y las tres personas que trabajan sobre presupuesto, tienen una mirada amplia de toda la Dirección. Además de dos operadores territoriales por UGC, que trabajan en la UGC, pero se reúnen con nosotros cada veinte días, treinta días a los sumo, todos los meses, sea el momento que sea del año” (Entrevista a la Directora de Organizaciones y Participación Comunitaria. 2013).

“Porque lo que es Presupuesto Participativo tiene como tres etapas puntuales, fuertes, que yo sí me ocupo directamente de eso (...) una es la de asambleas con los vecinos, donde me presentan sus proyectos o sus ideas. La otra es la de conformación de los proyectos para presentarle al Municipio. Y la tercera, bueno, es la feria de proyectos donde los vecinos votan (...) Yo aparte de ser la promotora del presupuesto participativo, acá en la UGC también estoy en la parte de administración” (Entrevista a promotora comunitaria de UGC N° 5. 2013).

En las UGC hay coordinaciones de distintos áreas: urbana, socio- sanitarias (esta coordinación está en las UGC que tienen más problemáticas de vulnerabilidad: N° 3, 5, 6 y se denomina como de “*abordajes integrales*”) y la atención al público.

Los promotores comunitarios que se desempeñan en las UGC, son los que articulan entre el municipio y el territorio, organizan las asambleas y convocan las organizaciones y delegados. Para el ejercicio de su rol recibieron capacitación específica sobre distintos programas y acciones que realiza el municipio, de modo de poder dar respuesta en el territorio.

“Una segunda parte es de capacitación. Entonces, salió muy fuerte el tema de la seguridad, bueno, se invita al secretario de seguridad ciudadana a que venga a hablar. Salió muy fuerte el tema de... género, bueno, se invita a la directora de políticas de género. Salió muy fuerte el tema de... no sé, planes de desarrollo estratégico, viene una compañera de desarrollo estratégico” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 6. 2013).

9.4. Resultados

Los resultados identificados por los actores, si bien tienen sus diferencias entre sí de acuerdo a sus propia perspectiva (por ejemplo los funcionarios y promotores evalúan al PP como parte de un proyecto político y de gobierno y los vecinos valoran las mejoras barriales), confluyen en la apreciación de la “cercanía” que se posibilita entre el municipio y los vecinos.

9.4.1. La perspectiva de los funcionarios y equipo municipal

Tanto los funcionarios del municipio como los promotores comunitarios al momento de evaluar el PP desarrollan una mirada integral de la política que está en relación con los argumentos que se mencionaron como fundamentos de su implementación. Es decir, se repitió en las entrevistas la concepción de que el PP forma parte de una política más general del municipio, que ha tenido continuidad en un conjunto de acciones.

El análisis de los resultados fue una preocupación de la entonces Directora Organizaciones y Participación Comunitaria que en distintos documentos institucionales se ocupó de difundir la metodología del PP, junto con los resultados alcanzados en tres niveles: ciudadanía, a nivel político y de gobierno (Parra, 2009¹⁴⁷).

A nivel de la ciudadanía se remarca el mayor acceso a la información pública y conocimiento por parte de vecinos participantes respecto de la administración en general y de las incumbencias de los distintos niveles del Estado (ver en capítulo 11, apartado aprendizajes).

A nivel político se considera que el PP aportó al fortalecimiento de la democracia local y se presenta como un mecanismo con la potencialidad de favorecer el vínculo entre representantes y representados. En un sentido similar, también reflexionaron otros funcionarios municipales y promotores que señalaron la mayor “proximidad” y “diálogo” entre ciudadano y Estado a partir del PP, facilitado por los procesos de descentralización y por la implementación de otras políticas, especialmente, las que están en relación con la transparencia. Este diálogo está en relación con la construcción de la confianza.

“Y el Presupuesto Participativo es transversal a toda la gestión porque también viene acompañado de otras instancias de participación que para nosotros son importantes: todo lo que tiene que ver con audiencias públicas, lo que son las licitaciones que se hacen de cara a la ciudadanía, digo, como una cuestión de... también como un valor en sí que entendemos el Estado, la función pública de un gobierno que construye sus políticas públicas en una relación de diálogo entre la ciudadanía y quienes están cumpliendo la responsabilidad de gobierno, digamos. Eso lo entendemos como parte del proyecto político que formamos, y que gobierna Morón desde el '99. Y el Presupuesto Participativo se puede empezar a iniciar en el marco que se da la descentralización del gobierno local. Era imposible que el Presupuesto Participativo se pudiera, digo como

¹⁴⁷ Cuatro años después en una entrevista realizada en el marco de esta tesis, la ex funcionaria volvió a valorar estos tres niveles.

concepción ¿eh?, se pudiera pensar en realizar y llegar a los barrios si vos no tenías instancias de descentralización del gobierno que permitiera esto que te decía: la cercanía, el diálogo, el que el vecino pueda volcar lo que sucede o acontece en su barrio de una manera más directa (...) Morón fue en Buenos Aires pionero en lo que es Presupuesto Participativo. Nosotros entendemos que tiene que ver con un proceso político, una decisión política de cómo construís un nuevo Estado local, que tiene que ver con un Estado de proximidad, de cercanía, de puertas abiertas, de poder generar un diálogo constante con la ciudadanía y ahí construir políticas públicas y eso se viene logrando” (Entrevista a Secretaria de UGC N° 2. 2103).

“Esta herramienta ha ido permitiendo fortalecer la democracia, impulsar la construcción de una nueva cultura participativa, reposicionar la política, recrear la confianza en el Estado y consolidar el proceso de descentralización. Lo que debe buscarse es un abanico de herramientas y experiencias que logren articular democracia participativa y democracia representativa, de modo de poder abordar las diferentes problemáticas sociales complejas” (Registro de observación. Exposición del Secretario de Relaciones con la Comunidad en el Seminario organizado por el Senado de la provincia de Buenos Aires, 4/11/2008).

De este modo, desde múltiples relatos se expresa una concepción similar, la valoración de que el PP posibilita, entre otro conjunto de políticas, la recuperación del rol del Estado y que mejora la eficiencia de la gestión, desde un trabajo articulado con distintas áreas en el territorio. Incluso en el Informe presentado al Concurso “Buenas Prácticas” (2010: 8) se reconoce como resultado que *“las estructuras del Estado, al estar permanentemente influidas por la participación popular, se han transformado considerablemente”*, señalando la relación entre las áreas temáticas municipales y las problemáticas territoriales plasmadas en asambleas. En este sentido, los promotores destacan la articulación con las distintas áreas del gobierno con las que se comunican constantemente para la evaluación e implementación de los proyectos y, la comunicación y el trabajo conjunto con la Dirección de Organizaciones y Participación Comunitaria. De estas instancias se aprecia el espacio de las reuniones con todo el equipo debido al intercambio entre las UGC y las capacitaciones que realizan sobre las distintas temáticas, especialmente en lo que se refiere a conocer cuál es la perspectiva del municipio sobre los determinados temas que van surgiendo en las asambleas. Estos aspectos se incluyen como resultados en el nivel de gobierno.

Asimismo, aparece como un eje central en la evaluación que realizan los actores estatales la ponderación de los resultados en función de la etapa anterior, la de los años '90. Se hace alusión a logros en cuanto a la gestión y la ejecución de obras y proyectos, pero también se incluyen los cambios generados en la sociabilidad y en un reposicionamiento del sujeto participante en cuanto a su ejercicio “ciudadano”.

Otro aspecto que se destaca como positivo es el hecho de que los proyectos son de tipo colectivo y no individual (tema que se retoma en el apartado 10.4). Sin embargo, se evalúa que éste es un proceso a construir y sostener en un mayor plazo.

“A partir del encuentro entre vecinos y vecinas de diferentes barrios y condiciones socioculturales en asambleas, consejos vecinales y ferias de proyectos, se supera la fragmentación del tejido social operada por las prácticas individuales y egoístas, y promueve la construcción de respuestas colectivas a los problemas comunes” (Fernández, 2008: 10).

En cuanto a los resultados cuantitativos, se los concibe como resultados de “corto plazo” (Parra, 2009) y si bien no se los mencionan en primer lugar, se hace una referencia a algunos alcances del PP en términos numéricos¹⁴⁸, especialmente en relación a la ejecución. No obstante, esta información no tiene continuidad en forma sistematizada, para todas las ediciones. La concreción de los proyectos es un indicador que refuerza la “confianza” en los distintos actores, especialmente esta dimensión está presente en el relato de los promotores.

“Nosotros tenemos el orgullo de ser, el orgullo de tener 100% de ejecución de obra. Morón, todo Morón, no en la UGC 1, todo Morón. Todos los proyectos que ganaron, todos los proyectos están ejecutados y terminados, todos. No importa, así sea un taller de guitarra para un barrio específico, como la colocación de un semáforo, lo que sea, todo está ejecutado. Tenemos un pequeño retraso con dos obras, este... porque a nosotros nos agarró el tornado el año pasado, el 4 de abril” (Entrevista a promotora comunitaria de UGC N° 1. 2013).

“A mí lo que más me sorprendió es que se hicieran las cosas. Hay un Jardín municipal que... que antes era muy chiquito, Y ahora gracias al Presupuesto Participativo se le pudo ampliar la parte... hacer un SUM. Entonces es tanto para la comunidad, cosas que quieran hacer, ahí funciona un consejo de niños. Y aparte el Jardín lo usa como salón de actos, porque antes no tenía un salón de actos” (Entrevista a promotora comunitaria de UGC N° 5. 2013).

Para lograr la ejecución de los proyectos hubo que realizar ajustes en su formulación y los funcionarios también señalan que algunos desfasajes sirvieron de aprendizaje organizacional (tema que se retoma en el apartado 11.4). Entre los logros del PP se destaca el hecho de ser una política que lleva varios años de implementación y que se adaptó a distintas circunstancias y que se ha reflexionado sobre su metodología. Es decir, se rescata que es una herramienta dinámica: *“Creo que el mayor logro es su sostenibilidad aún con dificultades. Que una experiencia de este tipo se sostenga es bien meritorio, también es meritorio que desde el punto de vista de su metodología el proceso esté abierto a la reflexión constante” (Entrevista a la ex Directora Organizaciones y Participación Comunitaria. 2014).*

En esta dirección, el estudio de Murchio (2012) evidencia que algunos proyectos que apuntan a la promoción de la economía social conmocionaron lo instituido del PP, orientado

¹⁴⁸ “Los 36 proyectos elegidos en 2006 se han finalizado en 2007 y primeros meses de 2008; el 95% de los 31 proyectos elegidos en el 2007, se encuentran finalizados; 13600 personas participaron en la edición 2008 del PP; más de 5000 personas participaron en las asambleas de PP este año (1300 en 2006, 2100 en 2007 y 3600 en 2008). En las ferias de proyectos del 2008 se eligieron 49 iniciativas que el gobierno municipal se encuentra implementando” (Parra, 2009: 8).

muchas veces a la colocación de semáforos, refugios de micro y otros proyectos “viables”. La autora, a partir de entrevistas a funcionarios explica, que por ejemplo el proyecto del Fondo Rotativo Solidario para el arreglo de las viviendas generó incertidumbre de cómo podía resultar su implementación y que incluso para poder concretar el proyecto, fue necesario impugnar “procedimientos dilatorios en su ejecución, controlar y exigir el cumplimiento de todo lo acordado”.

Al momento de señalar críticas, si bien no se plantean aspectos negativos o que dificultan el proceso, se marcan cuestiones que podrían mejorarse, específicamente referidas al monto destinado al PP y en cuanto a la participación, se hace referencia tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo.

“Lo ideal sería que la gente pueda empezar a...a discutir no el 5 %, sino capaz un poco más. Pero me parece que también como sociedad tenemos que dar un salto si no... va a depender solamente del barrio que haya más vecinos, y si hay un barrio sin ningún vecino tal vez ese barrio no se ve representado. Me parece que tiene que ver con eso, el tema del tope ¿no? De cuánto dinero hay disponible... eso me parece una cuestión que puede mejorar” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 6. 2013).

“Estaría muy bien que hubiera más gente participando... porque es un espacio de decisión digamos, porque si no te quedas siempre en el reclamo. Lo más importante es, y lo mejor que nos puede pasar, es ser una ciudadanía que participe, que se comprometa, porque si no realmente no salís nunca del reclamo. Y el reclamo es siempre un reclamo, no tiene... digamos, acá tenés el reclamo, notás el problema, te organizás con eso, está el reclamo en ese problema pero también está ver cómo hacerlo viable para que sea una solución... merece muchas instancias de elaboración, digo, a ver, es más la gente que vota que la gente que participa en asambleas” (Entrevista a la Directora Organizaciones y Participación Comunitaria. 2013).

9.4.2. La perspectiva de los vecinos

En primer lugar, es significativo destacar que la totalidad de los vecinos entrevistados reconocieron positivamente la iniciativa y valoraron que la implementación del PP sirvió para realizar obras y proyectos concretos. Especialmente se menciona la recuperación de espacios verdes, los talleres culturales y las actividades para la tercera edad.

También se resaltó, al igual que lo hicieron los actores estatales, que con el desarrollo de las asambleas se promueve una “cercanía” y “escucha” por parte del gobierno y de hecho relatan anécdotas donde los vecinos pudieron dialogar con los funcionarios. Se valora, en palabras de Blondiuax (2013), lo que el autor denomina “democracia de proximidad” caracterizada por políticos que están “cerca” en la acción y desde lo simbólico. Así lo evaluó una entrevistada: *“El presupuesto es una buena iniciativa, se logran cosas. Se escucha más de cerca lo que la gente del barrio necesita, es tomarte más en cuenta. Acá la plaza de los jubilados era una cosa que no podías pasar por ahí y ahora está todo arreglado”* (Entrevista a Delegada UGC N° 6. 2013).

“Si vos observas cuando hay reuniones, tanto Lucas (se refiere al Intendente) como Gonzalo (Secretario de la UGC) siempre están, se ponen en rueda, están con la gente. La gente presenta inquietudes y pedidos. Distintas cosas: le piden un refugio porque la señora no puede caminar, las veredas que están rotas. Yo fui a ver, y le pedí a la delegación, a X (el promotor) por la plaza y me dijo que lo iba a ver. A los 3 días fueron y ordenaron un poco. O sea que escuchan y le dan curso a las cosas. Yo a Lucas le pedí algo y el día del jubilado, vino al Centro y me dio una explicación, se acordó él solo. Lo importante es que te escuchan” (Entrevista a vecino participante 1 UGC N° 6. 2013).

Los vecinos plantean recurrentemente que debería haber más participación, es decir, al momento de señalar dificultades de la política, más que críticas generalizadas hacia el gobierno municipal, surgen en algunos casos sugerencias de mayor publicidad y de trabajar en mayor medida con vecinos sin pertenencia institucional y con los que no están contenidos en organizaciones.

“Yo creo que el presupuesto participativo está bien. Lo único que mejoraría es la difusión para que no sea sólo los vecinos del colegio los que participan sino los de alrededor. Intentar motivar más vecinos, que caminen más no solamente ir a los focos donde están las reuniones (salita, centro de jubilados). Los que presentan los proyectos después tienen que empezar a patear, porque la gente no se entera de lo que pasa. En la boleta está municipal, pero la gente no lo ve y los tira” (Entrevista a vecino participante 1, UGC N° 6. 2013).

También algunos entrevistados comentan el esfuerzo que implica sostener estos espacios y plantean cuestionamientos hacia la propia “sociedad” que no se involucra en el proceso participativo inicial (que implica asistir a la asamblea y reuniones de la UGC) sino que asiste en mayor medida a la votación. En este punto, la preocupación es similar a la que manifestaba la Directora a cargo del PP.

“Yo veo como dificultad, el tema de sostenerlo en el tiempo, eh... esa sería la dificultad, siempre tenés que estar remándola para que los vecinos se interesen. Porque muchos ya lo dan como que está todo instalado, están tranquilos, sólo se mueven para ir a votar...” (Entrevista a vecina participante y ex delegada. UGC N° 6. 2013).

“Habría que darle la vuelta a la participación. Si bien la gente participa, debería haber más ... también esto es un proceso de tantos años, de la no participación, que costó. La gente va cuando se hace la votación pero lo bueno sería que todos se involucren, si es para todos! Y que se den cuenta lo bueno que está, que se puede decidir en que gastar” (Entrevista a ex participante del PP y actual concejal. 2013).

Otros asambleístas perciben una participación orientada al reclamo, que genera, a su entender, poco compromiso por parte del vecino. En efecto en algunas observaciones se percibió que al momento de elegir delegados, éste no era un rol requerido¹⁴⁹ y que no se presentaban

¹⁴⁹ Esta situación se contraponen con otras experiencias similares, por ejemplo la de Ciudad de Buenos Aires, en la que Landau (2008) señala que en este tipo de elecciones se desarrollaba una lucha entre distintas organizaciones para lograr la elección de delegados.

postulantes (principalmente las asambleas en organizaciones de la tercera edad, tema que se retoma más adelante). Este hecho también es reconocido por los propios vecinos.

“Todos se quejaban y cuando pidieron representantes, nadie levantó la mano, sólo una chica, que no se si fue a una reunión, pero al recuento de votos no fue. Participan para quejarse, de las ramas, de la recolección de residuos, pero para participar con proyectos, ninguno opinaba” (Entrevista a Delegada UGC N° 6. 2013).

Finalmente, en un caso se consideró, que si bien la idea del PP es buena, debería utilizarse para otro tipo de cuestiones más importantes y se estableció algunas otras críticas en cuanto al funcionamiento del PP y su organización.

“Para mi el presupuesto participativo es interesante, pero se hacen algunas cosas que son pavadas. Por ejemplo huertas comunitarias que después nadie las cuida. En la asamblea se proponen cosas triviales, debería usarse la plata para cosas más importantes, para una ambulancia por ejemplo. Las bicisendas todavía no se hicieron, quedó en la nebulosa. Y después deberían dar más información tener una lista de los proyectos que se hicieron” (Entrevista a vecino ex participante 2 UGC N° 6. 2014).

* * *

En este capítulo recorrimos el PP en los distintos momentos del ciclo de una política pública. En forma reiterada los actores estatales coincidieron en manifestar que el PP se vincula con una política general e integral de participación y se enmarca en una gestión que enfatiza la recuperación del rol Estatal, en contraposición con los años '90. En este marco, explicaron que el PP responde a una concepción ideológica del equipo de gestión local que se propuso reconstruir los lazos sociales y la relación de confianza entre representantes y representados a fin de contribuir a una mayor democratización. En este sentido, se retoma esta última dimensión al momento de analizar los resultados, marcando positivamente que el PP posibilitó el diálogo entre el Estado local y la ciudadanía, a la vez que se señala la presentación de proyectos colectivos sobre los individuales. Asimismo, se menciona entre los resultados la mayor eficiencia en la gestión.

En tanto, los vecinos participantes de esta política valoraron el PP positivamente en relación a las obras y proyectos concretos que se implementan en los barrios y también destacaron la cuestión vincular entre ciudadanía y Estado, marcando la posibilidad de diálogo. De todos modos, propusieron mejorar la difusión e incrementar la participación, que reconocieron como una responsabilidad de la sociedad. Por último, un vecino criticó que el PP debería usarse para discutir sobre cuestiones más centrales de la ciudad.

En cuanto al diseño, si bien el PP se enmarca en un programa de descentralización que tuvo continuidad, no cuenta con normativa específica que regule la participación y depende

desde hace varios años de la Dirección de Organizaciones y Participación Comunitaria, y se implementa a través de las UGC, donde es esencial la figura del promotor comunitario. Un cambio importante a lo largo de los años es que la distribución de los recursos contempla, además de la cantidad de habitantes, las necesidades de las zonas, generando un efecto distributivo en los proyectos. Sin embargo, algunos actores señalaron que el monto destinado podría aumentar.

Por último, respecto de la implementación se destacó que el PP se organiza en asambleas en distintas instituciones y en escuelas secundarias, considerando diversas instancias de participación una vez iniciado el proceso (elaboración de informes, jornada de devolución, votación final), articulando con otros órganos participativos, como los CV, y combinando formatos de participación directa y representativa, a partir de la figura de los delegados, rol que es retomado en el capítulo siguiente en el que se abordarán las prácticas de participación de los diversos actores que intervienen en el PP.

Capítulo 10. La trama de actores: prácticas de participación y relaciones socio-políticas

El objetivo de este capítulo es describir el rol desempeñado por los actores en el PP (funcionarios, promotores, delegados y vecinos) describiendo su participación y las relaciones que se establecen entre los mismos. Se analiza la participación desde una perspectiva cuantitativa, señalando las tendencias generales y otros aspectos más cualitativos respecto del perfil de los vecinos y las organizaciones sociales en las asambleas.

10.1. Los funcionarios

Las asambleas son iniciadas por el Secretario o Director presente de la UGC y durante el trabajo de campo éstos fueron los únicos funcionarios municipales que asistieron (a excepción de un caso en el que participó un concejal). Recordamos que en una etapa inicial, según algunos entrevistados, asistían funcionarios de distintas áreas del municipio, pero esta participación fue disminuyendo a lo largo de las ediciones del PP y se fue reforzando el rol de los funcionarios territoriales.

Según la Directora a cargo del PP, en algunas ocasiones los funcionarios de áreas temáticas participaban en las jornadas de devolución de preproyectos a fin de explicar la inviabilidad de iniciativas presentadas por los vecinos en las asambleas.

“A veces asisten y a veces no, depende (se refiere a funcionarios municipales). Algunas de... por ejemplo... las más duras, que podrían ser las de infra y esas...sí. Porque a veces la idea, digamos, está muy lejos de ser viable en el marco de esa idea que se va pensando. Hay algunas otras cuestiones que tienen menos dificultades... un taller sobre alguna temática en particular tiene como algunas otras cuestiones que se pueden limar incluso en el momento de la ejecución. Pero hay otras cosas que vos lo podes tener muy claro como idea pero no es viable... en ese marco... y estando el director en esa reunión se pueden entender un poco mejor” (Entrevista a Directora de Organizaciones y Participación Ciudadana. 2013).

Según los promotores, la presencia de los Secretarios de las UGC es muy valorada por los vecinos ya que implica la apertura de un espacio de diálogo con funcionarios del municipio. Esta idea de diálogo es central y fue un aspecto resaltado en el capítulo anterior como uno de los resultados del PP.

“Es un funcionario público dando explicaciones ¿no? (se refiere al secretario de la UGC) Digo, viene entre comillas, el dos... digo... no viene el intendente ¿no? porque no puede, porque hay uno sólo y son muchas asambleas. Pero, viene el dos, digo después del intendente la persona más importante, y si vivís en Morón Sur como en nuestro caso, la persona más importante. Digo, que venga un funcionario a una asamblea con 50-60 vecinos y que explique todo, absolutamente todo, me parece que está buenísimo para la gente (...) yo soy un empleado pero... eh... no tengo un cargo jerárquico... el rol de

secretario. Eso la gente lo valora mucho y si no viene preguntan ‘¿por qué no vino?’, y si no viene dicen ‘¿cuándo se puede dar una vuelta por la organización?’ a charlar con ellos” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 6. 2013).

Los vecinos también se refieren a la participación activa de los Secretarios, que se involucran en las reuniones, intentando dar respuestas a sus demandas. Incluso se evidencia en algunas entrevistas, y en el desarrollo de las asambleas, que los vecinos se refieren a estos funcionarios por el nombre. Inversamente, se observó que estos funcionarios conocen las instituciones donde se desarrollan las asambleas, relatan otras visitas y encuentros en el lugar, y se demuestra un conocimiento con algunos vecinos, como es el caso de los presidentes de los Centros de Jubilados, de Fomento u otros vecinos que participaron en otras ediciones del PP. Por ejemplo, en una de las asambleas el Secretario manifiesta: *“me siento como en casa porque ya somos viejos conocidos”* (Registro de observación asamblea en Centro de Fomento, UGC N° 6. 2014).

“La Secretaria comenta y recuerda que ya estuvo en el centro de jubilados en el aniversario y cuando llevaron los botones antipánico para repartir entre los vecinos. Recalca la importancia de una política pública participativa y que estén ahí en este centro tan participativo ‘que siempre nos abre las puertas’ y que lo importante para ella es: ‘que ustedes tengan voz’” (Registro de observación en asamblea en Centro de Jubilados en UGC N° 2. 2014).

La presencia de los Secretarios en las asambleas impulsa una relación directa con el vecino, es quien responde los reclamos e incluso invita al vecino a llamar a la UGC y entrega tarjetas personales ante algunos casos particulares (por ejemplo reclamos de larga trayectoria sin resolución).

Para Annunziata (2013: 128) la intervención de los funcionarios es primordial para establecer la lista de los proyectos que surgen de la asamblea, ya que son éstos quienes la coordinan y detentan una autoridad en varios sentidos: “tienen asignado un rol institucional de coordinación de la reunión, pueden presentarse como mediadores ante otros funcionarios, tienen conocimientos expertos, técnicos y legales, y por lo tanto, pueden dar explicaciones y establecer límites. En este sentido, son ellos los que suelen realizar la síntesis —y a veces la traducción— de las ideas que se han lanzado o de las preocupaciones que se han señalado, es decir, realizan las propuestas de consenso y si no son contestadas por ninguno de los presentes suelen valer como decisión”. En este punto, coincidimos con la descripción que hace la autora del rol asumido por los funcionarios¹⁵⁰, sin embargo, creemos que la relación entre los actores en las asambleas es heterogénea, y más compleja, ya que en algunas de ellas los Secretarios son interpelados por los vecinos que piden explicaciones sobre las problemáticas no resueltas del

¹⁵⁰ Además Annunziata denomina a este proceso de toma de decisiones, siguiendo a Urfalino (2013), como “consenso aparente”, idea que será discutida en el apartado 10.5.

barrio y, en otras, se generan instancias de diálogo. Por otra parte, el funcionario de la UGC no es el único actor estatal, aunque sí el que tiene más poder según la posición que ocupa en la estructura orgánica del municipio, también están presentes los promotores que median entre los funcionarios y los vecinos.

10.2. Los Promotores Comunitarios: la importancia del trabajo territorial

Una figura esencial en este proceso es la del promotor comunitario, también denominado operador territorial o promotor territorial. En este trabajo los denominamos “promotores comunitarios” porque este es el nombre actual que utilizan los propios actores que cumplen este rol. Esta función es significativa en el marco de un proceso de descentralización que viene llevando a cabo el municipio a partir de la creación de las UGC, y responde a un cambio de funcionamiento de las políticas que se orientan hacia un enfoque integral.

Los promotores son empleados del municipio que se desempeñan en las UGC y que surgieron en los inicios del proceso de descentralización colaborando con la articulación de las políticas municipales en el territorio y promoviendo la consolidación de los CV (en capítulo 8 se enmarcó el rol en la creación de las UGC) y en la actualidad organizan el PP en los barrios.

Respecto del perfil para desempeñar este rol, se destaca que la gestión municipal buscó personas con conocimiento del territorio, sobre sus instituciones y problemáticas y que para cumplir las tareas recibieron información sobre el funcionamiento de la municipalidad y distintas capacitaciones para el desempeño de su trabajo territorial. Por ejemplo, se cita que en el 2009 se trabajó en la necesidad de fortalecer e integrar los equipos territoriales en función de tender al abordaje integral de las políticas socio-sanitarias y conformar estos equipos y los de las áreas temáticas. En ese contexto, la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Descentralización se reconvierte en la Secretaría de Políticas Socio Sanitarias y Abordajes integrales, dando lugar a un proceso de formación para acompañar este cambio en la gestión de lo social.

“Entonces... eh... ahora nosotros estamos en un proceso... donde estamos trabajando en esto, lo que llamamos eh... hacia la construcción de abordajes integrales y donde estamos trabajando con los equipos... Nosotros pensamos en todos los equipos técnicos del municipio como anillos (...) y entonces estamos ahora en un proceso, trabajándolo con la Universidad Nacional de General Sarmiento, específicamente con el Instituto del Conurbano... donde estamos trabajando en un espacio de formación continua... Y ahí la idea es esto... es cómo ir más allá de la articulación de políticas, hacia políticas integrales..., cómo pensar y cómo ir trabajando... la función o la posición del trabajador y la trabajadora municipal... Eh... esto lo empezamos en marzo... Esto que te digo de la formación continua, porque en realidad es un debate que viene desde siempre para

nosotros...” (Entrevista a la Secretaría de Políticas Socio Sanitarias y Abordajes Integrales, 2010).¹⁵¹

La ex Directora del área a cargo del PP, denominó al grupo de promotores como “equipo de elite” integrado por especialistas en comunicación comunitaria y por cuadros políticos. En la actualidad lo que se destaca es su experiencia en el territorio. En algunos casos el conocimiento del territorio fue adquirido por trabajos previos y, en otros, porque son vecinos de lugar. El hecho de ser “vecino” es una característica que los implementadores de las política destacan como una carta de presentación ya que los acerca justamente a los destinatarios de las políticas en las que trabajan (Landau, 2008).

“... las personas que participan desde el municipio en las asambleas tienen un trabajo territorial muy grande, conocen, caminan el territorio, no son extraños para los vecinos (...) en realidad se busca... alguien con conocimiento del territorio, que conozca las organizaciones, que conozca la lógica de las organizaciones... eh... digamos, las reuniones que tenemos nosotros, muchas reuniones son primero para intercambiar los distintos momentos y después también para pensar capacitaciones, para que los operadores tengan distintas herramientas digo, ¿no? tiene que conocer muy bien toda la gestión municipal porque tiene que dar cuenta en las asambleas; igual en las asambleas acompaña el secretario... pero no sé si puede acompañar en todas. Digo, Morón Sur hizo 55 asambleas, sólo Morón Sur” (Entrevista a la Directora de Organizaciones y Participación Comunitaria. 2013).

El equipo se fue renovado en distintas oportunidades, predominando un grupo joven que había ocupado otros puestos en el municipio, aunque también se identificaron casos de promotores que se suman al equipo municipal a partir de esta tarea. De los cinco promotores territoriales entrevistados, dos eran jóvenes entre 19 y 22 años, los otros tres tienen una edad intermedia, entre los 30 y 40 años. La incorporación en el último tiempo de promotores jóvenes responde a un perfil buscado por el municipio. Así lo manifiesta la ex Directora del área a cargo del PP, en el II encuentro Nacional de PP. La incorporación se decidió luego de hacer un análisis desde el municipio sobre algunas dificultades en el proceso participativo, entre ellas la escasa participación en la población juvenil. A partir de aquí se implementaron algunas convocatorias más focalizadas hacia este sector, haciendo especial hincapié en las personas adolescentes y jóvenes que estaban participando de alguna instancia en el PP (RAPP, 2009) y luego se propuso una formación más sistemática de los promotores.

El conocimiento con los vecinos y la relación con ellos, es reconocido por los propios promotores que destacan el vínculo que se va conformando, al que caracterizan como de “*confianza*”. De acuerdo al relato de las entrevistas que se realizaron durante el trabajo de campo, los promotores van consolidando una relación con los habitantes de los barrios y hay una

¹⁵¹ Entrevista realizada en el marco de un proyecto de investigación del Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción Colectiva (GEPSAC). Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS, UBA.

implicación personal en su rol y hasta una tensión en la función de intermediación (entre los vecinos y el municipio), que se manifiesta en algunas aclaraciones que ellos realizan: “no les voy a mentir”, “no les puedo prometer algo que no se va a hacer”.

Los promotores destacan como primordial la tarea que realizan antes y durante las asambleas y luego, en el tiempo que dura la feria de proyectos. La tarea es justamente promover la participación de los vecinos y las instituciones, “*estar en la calle y en contacto con la gente*”. Sin embargo, su función no se termina en estas etapas más visibles sino que implican un trabajo permanente, donde cumplen acciones más técnicas y otras administrativas, en la elaboración de los informes territoriales y en el seguimiento de los proyectos que deben ejecutarse.

“Pero durante el resto del año nosotros seguimos trabajando con Presupuesto Participativo, porque nosotros, cada UGC, tiene que hacerle el seguimiento a los proyectos ganadores del año anterior. ¿Qué quiere decir esto? Controlar que el proveedor esté haciendo lo que tiene que hacer, controlar que lo esté haciendo bien” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 1. 2013).

“El rol que vos tenés es esto: todo lo que tiene que ver con la etapa de convocatoria, lo que son las reuniones en sí, la reunión de asambleas barriales. Digamos, tenés un rol: convocar, en todas las instancias siempre promocionar aún cuando no es época de Presupuesto Participativo, siempre estar atento a seguir instalándolo y que se tome como una política pública en Morón. Tenés como un rol, te lo dice la palabra ¿no?, de promoción ... muchas veces hay vecinos que de otra manera no se acercarían a la UGC y, además, siempre está el Secretario o la Secretaria de UGC, según en cada uno de los espacios descentralizados, eh... conduciendo, digamos, esas asambleas. Y nosotros obviamente acompañando y generando esto de que pueda circular la palabra, tomando nota de las inquietudes que puedan ir surgiendo, las dudas, también las propuestas que vayan apareciendo. Y también, sobre todo, estamos haciendo fuertemente el trabajo con las instituciones educativas” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 2. 2013).

La mayoría de los promotores señalaron que para realizar la tarea es fundamental el acompañamiento de los Secretarios de las UGC, que son los que tienen la responsabilidad de dar respuestas a las demandas de los vecinos. También mencionan la importancia y valoración de su participación en las reuniones en la Dirección de Organizaciones y Participación Comunitaria donde reciben información de las distintas áreas del municipio, que consideran como imprescindible para cumplir con su función.

“Nosotros, los equipos de promoción, tenemos la reunión en la Dirección. La tenemos en función de... bueno, la evaluación de las asambleas, qué cuestiones surgieron, qué se puede mejorar, qué no, cómo se fue.... Porque después también tenés cada territorio... eh... suceden o acontecen distintas cuestiones, digo, no es igual (...) Siempre cuando se termina el período se hace una evaluación. Esto que te contaba, desde la dirección y del propio equipo del Gabinete. Entonces, en general, siempre se hacen evaluaciones para mejorar cuestiones o metodológicas o de práctica ... la gran cuestión tiene que ver con la participación: cómo generás mayor participación, pero en todos los ámbitos, si querés, digamos” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 1. 2013).

En las asambleas observadas se evidenció que ante la presencia de los Secretarios el rol del promotor quedaba en segundo lugar, ya que es el primero el que realiza la apertura, explica en qué consiste el PP, su importancia en la gestión, qué tipo de proyectos pueden incluirse y presenta el equipo de trabajo de la UGC, entre ellos los promotores. Si el Secretario está presente los vecinos dirigen sus preguntas, reclamos y presentación de propuestas y proyectos al funcionario.

En algunos casos, las tareas de los promotores en las asambleas parecen estar coordinadas con las del Secretario ya que las intervenciones de este equipo son similares en las distintas asambleas observadas en las mismas UGC. De esta forma, se percibe una división de roles (por ejemplo la apertura de la asamblea la hace el secretario, la lectura de los proyectos del año anterior los promotores). Asimismo, se identifican otras tres tareas claves durante la asamblea: incentivar a los vecinos a la presentación de los proyectos, especialmente en las asambleas donde los vecinos no asisten con una propuesta concreta (esto también a veces lo hace el Secretario de la UGC); el registro de los proyectos, cuya metodología fue variante (en algunos casos se anotaba en un afiche, en otras en un cuaderno) y convocar a que se propongan dos delegados entre los asistentes.

“Luego de la apertura de la asamblea a cargo del Secretario, la promotora comenta a modo de ejemplo los proyectos que pueden presentarse, a partir de los que resultaron ganadores en la edición anterior de PP: reparaciones en plazas, cursos con salida laboral para jóvenes de entre 18 y 30 años, compra de botones antipánico, talleres culturales, compra de materiales didácticos para jardines municipales, orientación vocacional en escuelas y compra de un nuevo vehículo de seguridad. A continuación preguntó a los asistentes qué se les ocurría presentar como proyecto. Hacia el final de la asamblea recordó que no alcanzaba con sólo presentarlos, sino que luego era necesario votar ese proyecto para que resulte ganador y que era indispensable que se organicen para votarlo y, por último, comunicó que necesitaban dos voluntarios que se ofrezcan como delegados” (Registro de observación en asamblea en Centro de Jubilados en UGC N° 6. 2014).

Otro rasgo a resaltar es que en algunos casos la intervención de los vecinos es desde el reclamo y el promotor “ayuda” a transformarlo en propuesta y antes de culminar la asamblea se chequea que estén todos los proyectos incluidos y se acuerda con los vecinos que lo anotado corresponde con las ideas presentadas. El rol del promotor es importante en el desarrollo de las asambleas, pero en su mayoría quien la impulsa es el Secretario.

10.3. Los Delegados: un rol cambiante. ¿Voluntarios, referentes o colaboradores?

En el PP pueden participar todas aquellas personas que vivan, trabajen o estudien en el Municipio de Morón y que tenga más de 12 años de edad. Si bien la definición de actores habilitados para participar es amplia y no cuenta con otros requisitos, en el diseño del PP se

prevén distintas instancias participativas combinando formatos¹⁵² (de participación directa e indirecta). En Morón, las instancias de presentación de proyectos de las asambleas y en la votación final la participación es abierta y directa y, en la etapa de elaboración de informes y jornada de devolución, es indirecta ya que participan los “delegados” (también llamados “voluntarios”) elegidos o propuestos por los vecinos en las asambleas.

Siguiendo la clasificación de Ramella y Galván (2012), y el trabajo posterior de Ramella (2013), este municipio cuenta con un diseño de PP clasificado como “mixto estratificado” ya que pueden participar sujetos a título individual o asociaciones. En estos trabajos (al igual que en el de Carmona, 2009) se menciona que los delegados surgen de los CV y que están autorizados a participar en los talleres de priorización y elaboración de informes temáticos y en las rondas de consultas donde se presentan los preproyectos y se recogen sugerencias. Esta metodología se desarrolló en los inicios del PP, sin embargo, como mencionamos en el capítulo anterior, el rol de los delegados no es exclusivo de los integrantes de los CV y comenzaron a cumplirlo otras personas que asisten a las asambleas. En efecto, el mecanismo de selección de los delegados en la última edición del PP (en la cuál se realizaron las observaciones) fue a partir de que el promotor o el secretario de la UGC preguntara, al finalizar la asamblea, “¿quiénes quieren ser delegados?” o “¿quiénes se proponen como delegados?”. En los casos de las asambleas donde se realizaron observaciones no se identificó que estos sean integrantes del CV y, de acuerdo a lo que se explicó desde el equipo municipal que está involucrado en el PP, la participación del CV depende de cómo lo organiza cada UGC. Por ejemplo en la UGC N° 5 y en la N° 1 el CV tiene participación y en la N° 6 no la tienen (en las entrevistas los promotores de esta UGC nos explicaron que aquí el CV no está consolidado).

“El Presupuesto Participativo acá en la UGC N°5 muchas veces va pegado a lo que es el Consejo de Vecinos que tenemos. Tenemos un Consejo de Vecinos que se junta una vez por mes para exponer las problemáticas que hay en el territorio y bueno, para que le bajen información del Municipio sobre las cosas que se están haciendo en el territorio” (Entrevista a promotora territorial de UGC N° 5. 2013).

“En la UGC N° 1 hacemos la reunión del Consejo Vecinal y también están los delegados de las asambleas. Nosotros hacemos las dos reuniones juntas. Para nosotros es tan importante el Consejo Vecinal como la de los delegados. Lo único que el día que hacemos la reunión de, por ejemplo, devolución de las áreas, cuando las áreas nos devuelven los pre-proyectos armados, este... la gente del Consejo Vecinal sabe que no se va a hablar de otra cosa que no sea el Presupuesto Participativo” (Entrevista a promotora de UGC N° 1. 2013).

También observamos que la relación entre integrantes del CV y delegados del PP es dinámica y que no se da necesariamente en un sólo sentido, lo que implicaría que quienes

¹⁵² Los distintos formatos que pueden asumir los PP fueron expuestos en el capítulo 3.

cumplen el primer rol son los mismos que ocupan el segundo. Por ejemplo, en la UGC N° 5 se dio al revés, quien fue seleccionada delegada comenzó a participar posteriormente del CV, de esta forma se renueva la participación en los consejos.

Por otra parte, los entrevistados explican que si bien está pautado que sean dos delegados por asamblea, el mecanismo es flexible y a veces son más. En el caso de las escuelas como son menores de edad no siempre hay delegados entre los alumnos (ya que es difícil que puedan comprometerse con la asistencia a reuniones en distintos horarios) quedando, en algunas ocasiones, como delegado algún docente. A pesar de esta consideración realizada por algunos promotores, en la observación del recuento de votos en la UGC N° 6 se identificaron alumnos de escuelas que eran delegados (en Anexo 13, se adjuntan fotos del recuento de votos).

Una cuestión percibida en el trabajo de campo, en coincidencia con el análisis de Bloj (2008) sobre la selección de consejeros en Rosario (rol similar a los delegados de Morón), es que en algunas ocasiones la designación de los delegados resulta de la insistencia por parte de los integrantes de las UGC de la necesidad de que haya dos asistentes de la asamblea que cumplan este rol, por lo que podría relativizarse la idea del carácter “voluntario” de las postulaciones. Especialmente, esta actitud se repitió en las asambleas de los centros de jubilados, en donde los delegados no surgen de forma espontánea, sino después de varias reiteraciones por parte del secretario y/o promotor. Asimismo, en los casos relevados, los integrantes de estas asambleas tendieron a proponer que sean delegados las autoridades del Centro de Jubilados o que los elija el Presidente de la institución.

“Antes de finalizar la asamblea la promotora comentó acerca de la reunión de delegados que luego harían para explicar si los proyectos propuestos en la asamblea resultaban viables o no, razón por la cual solicitó dos voluntarios que se ofrezcan para ser delegados, quienes luego serían los encargados de comunicarles a sus vecinos los resultados de la reunión que el Municipio se comprometió a realizar con ellos para informarles acerca de sus proyectos. Ante el silencio de los vecinos la promotora trató de incentivarlos contándoles que la reunión de delegados es un momento de encuentro entre todos los vecinos de Morón y que sería bueno que concurran para ‘que tengan una nueva experiencia de encuentro y conocimiento de su barrio e intercambien experiencias con otros vecinos.’ Además, también dijo que iban jóvenes de las escuelas y que ‘ese intercambio es bueno’ porque ‘la iban a pasar bien y conocer más sobre sus propias necesidades como vecinos’. Finalmente, como ninguno de los asistentes se postulaba para cumplir ese rol, la Presidenta del Centro de Jubilados tomó la palabra y fue consultando a cada uno, hasta que dos dijeron que sí” (Registro de observación en Centro de Jubilados de la UGC N° 6. 2014).

Al ser consultados los distintos entrevistados por el perfil de los delegados, hubo coincidencia en destacar la variedad de características y se aclara que el perfil es heterogéneo. En algunos casos son vecinos con historias previas de participación que tienen reconocimiento entre los vecinos e integran organizaciones sociales, como caracteriza Ruiz (2004), cuentan con

acumulación de capital simbólico y social y con experiencia para demandar y ejercer derechos. Pero también hay casos de quienes participan por primera vez y en este sentido se inician aprendizajes, que serán expuestos en el capítulo siguiente.

“Son personas comunes, que pueden ser profesionales o amas de casa, o estudiantes, con los que realizamos reuniones una vez por mes acá en la UGC, donde se les va informando los alcances y las cuestiones que se hicieron durante todo ese mes, y lo nuevo que va surgiendo” (Entrevista a promotora de UGC N° 1. 2013).

Las tareas del delegado son ad honorem y fueron cambiando a lo largo de las ediciones del PP. En los primeros años trabajaron en la transformación de las ideas y propuestas presentadas por los vecinos en proyectos concretos. Para desempeñar estas funciones, durante los primeros años recibieron capacitación específica y acompañamiento de los promotores que trabajaban promoviendo la articulación entre estos vecinos con las áreas temáticas del municipio.

“Para ello los delegados y las delegadas que resultan elegidos o se proponen para la función reciben una capacitación específica acerca de las competencias del Estado Municipal, para saber qué tipo de proyectos pueden elaborar, y cuales no resultan viables dentro de la lógica del presupuesto participativo; y una capacitación metodológica para poder llevar adelante la tarea. Además, en la edición 2007, los delegados y delegadas sumaron un nuevo encuentro de formación en el que abordaron la tarea de incorporar la mirada de género en el trabajo de formulación de proyectos” (Municipalidad de Morón, 2007:4).

Esta instancia luego pasó a manos de las áreas municipales con una consulta posterior a los delegados (la reunión de “devolución”). Las razones de este cambio ya fueron mencionadas en el capítulo anterior, en el que se hizo referencia a este ajuste en la metodología, fundamentado en un criterio de viabilidad técnica y también porque se generaba un desgaste en el proceso participativo, debido a la intensidad y cantidad de las reuniones que implicaba el armado de los proyectos. Así lo comprenden los vecinos *“creo que cambió la forma porque era engorroso tantas reuniones, llevaba mucho tiempo”* (Entrevista a vecino ex participante 1. UGC N° 6. 2013).

Los delegados entrevistados que contaban con una trayectoria en el cumplimiento de este rol y que siguieron participando en el PP en más de un período, coincidieron en que *“antes”* la participación era más intensiva y se participaba *“más”*, citando como ejemplo la cantidad de reuniones que tenían los delegados. Asimismo, evaluaron que la participación era *“mejor”* a la actual en tanto la interacción que posibilitaba esas instancias entre vecinos y funcionarios y, también destacaron, la experiencia que significaba la elaboración de los proyectos.

“Cada uno presentaba su proyecto. Armábamos comisiones por grupo, si queríamos una plaza era infraestructura, de acuerdo a las áreas del municipio al que pertenecían los proyectos. Se veía en la municipalidad si era factible o no. Había de tránsito, otras de desarrollo social. Se manejaba por distintos grupos. Yo más que nada estuve en

infraestructura porque después del proyecto de la bicisenda que me dijeron que no se podía, pedimos una plaza (...) Había reuniones cada 15 días más o menos y había devoluciones sobre si los proyectos se podían hacer (...) Se trabajaba bien se juntan los directores, las áreas y se trabajaba con abordajes integrales, se veía la viabilidad. En el proyecto de la plaza se trabajó con infraestructura y todo lo que tiene que ver con arbolado, seguridad y desarrollo estratégico” (Entrevista a vecina participante y ex delegada. UGC N° 6. 2013).

Entre las tareas actuales de los delegados están las de asistir a las reuniones de devolución de proyectos y la de fiscalizar la ejecución de los proyectos ganadores, asistiendo a la UGC para informarse de la evolución de los mismos. Este rol, según los promotores, en algunos casos genera que los delegados se vayan consolidando como referentes barriales no sólo para cuestiones relacionadas con el PP sino que se los consulta por otros temas del municipio.

Los propios delegados y los promotores coinciden en que este rol más allá de ser una instancia de participación también es de colaboración con el municipio, ya que muchas veces asumen de forma voluntaria otras tareas, como por ejemplo la de difundir información sobre actividades que el municipio realiza en los barrios y de explicar ciertos temas y trámites a los vecinos.

“Entonces ellos ya tienen una experiencia más que le da frente a los otros vecinos. Como decir... muchas veces en presupuesto nos plantearon el tema de: ‘queremos más seguridad, más policías’. O: ‘queremos el asfalto de mi casa’. Entonces, en vez de explicarles nosotros, estos vecinos ya les dicen: ‘no, mirá que eso ... (por ejemplo el tema de la seguridad) no es de la Municipalidad, eso es Provincia, que Provincia tiene que poner más o menos policías, más o menos patrulleros’. Y el tema de los asfaltos, como se ve todo esto en las reuniones del Consejo de Vecinos les dicen: ‘Mirá los asfaltos se dividen por módulos, y estamos en el módulo tercero que abarca tal zona, y después viene el cuarto módulo que es tu casa’, por ejemplo. Entonces tenemos esa ayuda también, de los vecinos propios formados para los otros vecinos. Y es diferente que se lo explique un vecino a que se lo explique la autoridad municipal” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 5. 2013).

Esta última interpretación sobre el rol de los delegados podemos complementarla con la reflexión que realiza Signorelli (2013) en su trabajo de Rosario, en la que interroga si los consejeros se consideraban representantes de los vecinos. Al respecto señala un cambio hasta el 2007 donde éstos eran elegidos, varios de ellos eran integrantes de organizaciones sociales, y en un 74% consideraban afirmativamente la pregunta, luego se pasó a un formato en el que se designaba como consejero a aquel que se proponía y para la autora esto significó la disminución de la legitimidad ya que se autodefinen representantes de su barrio. Asimismo, manifiesta que disminuye en las últimas ediciones del PP en Rosario la presencia de “ciudadanos organizados”. En el caso de Morón, también se identifica este cambio en la asignación del rol del delegado. No obstante, se percibió un importante papel que aún continúan teniendo las organizaciones sociales, ya que en las asambleas observadas, en su mayoría, los delegados eran pertenecientes a

ellas. También percibimos que se complejiza el rol de los delegados en la función de intermediación que mencionamos anteriormente.

Por último, creemos interesante adelantar en este apartado que muchos delegados que no contaban con experiencia en participación política, terminaron sumándose al partido local, tema que se profundizará en el capítulo siguiente.

10.4. Los vecinos y sus participaciones

La participación a nivel cuantitativo en el PP 2014 es mayor a la inicial en 2006. En el caso de la asistencia en asambleas el incremento fue de 1.500 a 15.434 y la participación en la votación de 3.200 a 27.636 personas. Respecto de la cantidad de proyectos que pasan a la instancia de votación, se percibió un aumento (de 70 a 117). Sin embargo, en los dos últimos años, luego de una tendencia creciente en el período 2006/2011, las cifras demuestran un leve retroceso: la cantidad de votantes había llegado a 35.100 y la cantidad de proyectos presentados a 146.

Cuadro comparativo: Indicadores de participación¹⁵³

Cantidad de...	PP2007	PP2008	PP 2009	PP 2010	PP 2011	PP 2012	PP 2013	PP 2014
Asambleas	52	29	31(45*)	40 (95*)	48	51	55	57
Participantes en asambleas	1500 (*)	1700 (*)	2100 (*)	6000 (*)	s/d	s/d	s/d	15.434
Delegados	460	300	364	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Ideas	260	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Proyectos	70	45	89	88	121	146	139	117
Votantes	3.200	9.150	13.000	21.903	26.627	35.100	31.000	27.636
Proyectos votados	35	31	49	47	54	56	44	46

Respecto a otros aspectos más cualitativos a continuación exponemos las características de los vecinos participantes en las asambleas y el rol de las organizaciones sociales, los tipos de proyectos que se presentan según temática (desarrollo social y desarrollo urbano) y según interés y alcance (particular/colectivo u holístico). Por último, se reflexionará sobre las relaciones entre actores en la asamblea.

¹⁵³ La mayor parte de los datos fueron obtenidos de la página web municipal: www.moron.gov.ar (acceso: 1/11/2013) y los que tienen el asterisco (*) corresponde a un Informe de la experiencia seleccionada como “Buena Práctica” publicado en <http://habitat.aq.upm.es/dubai/10/bp2422.html>, (acceso: 16/2/2014). Para algunos períodos no hay datos disponibles (s/d).

- Los vecinos: ¿qué actores? Las organizaciones sociales y asociaciones intermedias

Respecto del tipo de actores participantes y de su incidencia, los entrevistados, si bien reconocen que participan sectores heterogéneos, vecinos con y sin pertenencia institucional, coinciden en que los primeros tienen un rol fundamental. En este sentido, y recuperando la preocupación de Bloj (2008) sobre las condiciones de participación (individual o a través de organizaciones), a lo largo de los distintos relatos se identifica que se hace referencia a grupos y colectivos concretos que parecerían ser los de mayor incidencia en el PP y en las asambleas hemos observado que los integrantes de las organizaciones participan de una forma diferenciada a la de los vecinos “suelos”. En efecto, presentan proyectos que recuperan las experiencias organizativas previas en el territorio, expresando problemáticas y preocupaciones de la población que participa en ellas¹⁵⁴. Este tipo de participación es significativa, no sólo para los miembros de estas organizaciones, sino también para los actores estatales quienes señalan que el PP posibilitó el fortalecimiento del rol social en la comunidad donde actúan, ya que las organizaciones comunitarias, funcionan como sedes de asambleas, lugares de votación y actúan como multiplicadoras del PP, al realizar convocatorias y difundir proyectos e información sobre el proceso participativo.

Para Godfrid, Bauman y Laurenza (2010) algunos proyectos de Morón se diferencian de la lógica de presentación de proyectos más bien de intereses particulares, característicos de otros PP, vinculados con demandas inmediatas relacionadas generalmente con el mejoramiento urbano de un acotado alcance territorial, presentados por los vecinos de forma individualizada y aislada. En su trabajo analizan un caso en la UGC N° 5, propuesto en 2009, por un grupo de manzaneras que consistió en otorgar microcréditos para el mejoramiento habitacional. Para su puesta en práctica en 2010 se conformó una mesa coordinadora integrada por la ONG Madre Tierra, seis manzaneras y los funcionarios del municipio¹⁵⁵, la cual fijó los criterios de otorgamiento de los préstamos. El objetivo del proyecto fue buscar el mejoramiento inmediato de la calidad de vida de las familias de tres barrios de esta UGC que tomaban el préstamo, así como fortalecer los lazos de solidaridad entre los vecinos. Desde la UGC se incentivó que las familias se reúnan

¹⁵⁴ Los resultados obtenidos en Morón no son coincidentes con los del trabajo de Bloj (2008) que identifica que en Rosario no se da lugar a la participación de redes asociativas y organizaciones con trayectoria en el territorio, promoviendo una participación de tipo individual o lo señalado anteriormente en el trabajo de Signorelli (2013) que marca una disminución de la participación de organizaciones sociales.

¹⁵⁵ Las manzaneras son mujeres que implementan en los barrios el Plan Social Vida y Más Vida (programa social de alimentación que tiene por destinatarias a las familias en condición vulnerable con población materno-infantil, embarazadas y niños de 0 a 6 años) y que lleva 20 años en la provincia de Buenos Aires. Las autoras explican que la ONG Madre Tierra tiene más de 25 años de trayectoria en materia habitacional con sectores populares, especialmente en municipios del oeste del conurbano bonaerense (www.madretierra.org.ar) y que dado que las UGC, no tienen autorizado legalmente el manejo de fondos de manera directa, resolvió articular el trabajo con la ONG Madre Tierra y la Asociación de Comerciantes de Castelar Sur para que éstos otorguen los créditos a los vecinos y reciban los pagos de las cuotas (préstamos de 2000 pesos por familia beneficiaria que devuelven en cuotas mensuales 100 pesos mensuales).

regularmente para compartir la evolución de su experiencia; ya sea en lo referente a la compra de materiales, puesta en marcha de la obra o pago de las cuotas. En la página web de la ONG puede observarse la referencia a este proyecto: *“La partida inicial de fondos para esta iniciativa proviene del ‘Presupuesto participativo’ que todos los años organiza la Municipalidad de Morón junto con vecinas y vecinos de cada zona. Ya se han realizado 26 mejoras”*. También se incluyen expresiones de los propios destinatarios: *“Proyectos como estos demuestran que los vecinos somos solidarios”*; *“Estoy feliz con la ampliación, ya no se pelean los hermanos”*; *“Como no tenemos otras oportunidades de crédito, tenemos que hacer crecer ésta entre todos”* (<http://www.madretierra.org.ar/>, acceso: 25/8/2013).

Como éste proyecto podemos citar otros de incidencia colectiva como la conformación de una radio comunitaria, los talleres para la prevención de la violencia de género, la colocación de puestos en una feria de emprendedores. Todos surgieron de iniciativas sociales, a partir de la identificación de una necesidad que promovió la reunión de un grupo de vecinos de similares intereses en pos de lograr mejores condiciones de vida colectivas: contar con una radio donde poder expresarse libremente y que posibilita un espacio de comunicación y encuentro; conocer el ciclo de la violencia y cómo detectar si una relación es violenta; establecer una feria que se convierte en un lugar de comercialización de productos elaborados por los emprendedores y ámbito de recreación de los vecinos.

En general, los entrevistados reconocen una continuidad en la participación de ciertas organizaciones sociales, como los centros de jubilados o centros de fomento. Esta continuidad está facilitada por el reconocimiento de estos lugares por parte del municipio para la realización de las asambleas y la colocación de urnas para la votación. Según los funcionarios, el trabajo con las organizaciones sociales no comienza con el PP, sino que cuando se los convoca, ya se ha recorrido un trabajo de articulación anterior (en reiteradas oportunidades se mencionan los distintos Consejos de participación: Niñez, de las Mujeres, Adultos Mayores). Asimismo, remarcan que esta participación debe incentivarse con instancias previas al inicio de las asambleas.

“Para fortalecer esto de la participación... Por un lado nosotros eh... este año lo que nosotros tratamos de hacer es previo a la etapa de asambleas de presupuesto participativo... desde las UGC tener una instancias preasambleas, en las cuales se convocaba o en su conjunto a las organizaciones... de ese territorio... O por tipos de organizaciones, también como una forma de decir: bueno... es algo en los cuales... digamos... como que... que tengan un protagonismo y que... tengan un lugar distinto. Porque en general muchas de ellas funcionan como sedes... de asambleas o puedan tener iniciativas... de cosas que puedan proponer, que puedan discutir... O sea, como tratar de fomentarlo desde antes, no desde... decirles: che, vayan a la asamblea o... cuando se hace la asamblea desde el marco del espacio de sede bueno, vayan pensando cosas, vayan laburando eso, labúrenlo con los vecinos, inviten a los vecinos que también venga

a... hacer sus reclamos, sus proyectos, a transmitir sus ideas, hacer sus críticas” (Entrevista al Director de Organizaciones y Participación comunitaria, 2010).¹⁵⁶

Muchas de estas organizaciones mantienen continuidad en el trabajo con la Dirección de Organizaciones y Participación Ciudadana ya que participan de distintas iniciativas y actividades o para la realización de trámites. También se identifica que no todas las organizaciones sociales tienen la misma capacidad de acción (en coincidencia con los trabajos de Cunill, Grau, 1997 y Font, 2004) y que municipio considera que es su responsabilidad fortalecerlas, y en este tema es donde se puede visualizar la mirada integral de la Dirección.

“La participación tiene continuidad... Se renueva pero la base tiene continuidad. Lo mismo que las organizaciones que tienen la urnas... las organizaciones que, digamos... vos tenés urnas llenas de votos ¿entendés? Y ahí hay organizaciones que se ponen realmente la urna, que la sacan en todos los espacios, que les interesa el proyecto del Presupuesto (...) hay como mayores niveles de organización, digo... tenés espacios que están como más organizados y entonces militan mucho más el proyecto... y está muy bien también. Ahí el trabajo nuestro es reforzar en esos espacios donde les está costando organizarse y militar su proyecto y en ese sentido el ejercicio de las asambleas de los espacios de participación eh... por eso es importante la llegada desde esta dirección de otro montón de proyectos, de otra cantidad de proyectos desde otras instancias de participación ¿no? Digo, que una organización comunitaria que tal vez le cuesta más organizarse por la lógica, no es lo mismo una sociedad de fomento o un centro de jubilados que una organización comunitaria, que tal vez son madres que se organizan para estar ahí o para una copa de leche, suponte, ¿no? Es distinto” (Entrevista a Directora de Organizaciones y Participación Ciudadana. 2013).

Otra entrevistada observa diferencias en la participación a nivel territorial, es decir entre las UGC, siendo según su criterio más participativas las UGC ubicadas más lejos del centro de Morón, explicando este comportamiento a partir de la presencia de organizaciones sociales que facilitarían la convocatoria, porque en estos barrios hay experiencias participativas previas y porque hay relaciones más cercanas entre los vecinos.

“Para mí, cuando yo empecé me asombró mucho el hecho de que cuanto más a la periferia te vas, tenés más participación; cuanto más al centro estás, tenés menos participación. Y después me di cuenta por qué era eso: es porque la periferia siempre tiene más necesidades que el centro (...) acá en la UGC 1, si no me equivoco, me estoy tratando de acordar bien, se me viene a la mente uno sólo, un sólo club acá. Pero otras UGC tienen más clubes” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 1. 2013).

Otro sector que tiene participación, y que ya fue mencionado, son los integrantes de los CV, pero también integrantes de otros consejos como los de tercera edad o los de la mujer: *“Nosotros acá tenemos un Consejo Vecinal, que es la que tiene todo lo que es Comisión de Urbanismo, con lo cual ellos participan en general (...) y a veces llevan propuestas vinculadas a*

¹⁵⁶ Entrevista realizada en el marco de un proyecto de investigación del Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción Colectiva (GEPSAC). Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS, UBA.

lo que ellos trabajan en las comisiones” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 2). El comentario de esta promotora comunitaria da cuenta de que las propuestas que se presentan en las asambleas surgen de un trabajo anterior que llevan adelante muchas instituciones. Esto sucede también en las escuelas y las organizaciones sociales donde las sociedades de fomento, por ejemplo, suelen presentar proyectos referidos a cuestiones culturales relacionadas con actividades que vienen realizando o clubes que tienen proyectos sociales y deportivos. En las escuelas se trabajan algunos proyectos en materias afines. En estos casos el PP es una oportunidad para llevar a cabo ideas que se vienen planteando con anterioridad. La conclusión a la que llegan los promotores es similar: “el vecino organizado” tiene más posibilidades de continuar la participación, incluso en el seguimiento del proyecto. Contrariamente, se concibe al vecino no organizado como “participación individual” o “suelto” (como lo llama Landau, 2008).

También hay coincidencia en la apreciación de la participación de los jóvenes, que lo hacen a través de las escuelas. La participación de este grupo aparece como destacada tanto para los funcionarios como para los promotores, que en distintos momentos de sus relatos explican su involucramiento y participación. El trabajo con los jóvenes se refiere a un trabajo planificado, que surge de una decisión de parte del municipio de llegar a este grupo etario. En este sentido, la asistencia técnica del Proyecto Construyendo Puentes¹⁵⁷ de la Auditoría Ciudadana (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación) permitió observar la escasa participación de los jóvenes en el proceso, a partir del cual se planificaron diversas acciones, logrando en las ediciones siguientes ampliar el porcentaje de participación de los menores de 30 años, hasta que alcanzó el 35% entre los asistentes a las asambleas (Parra, 2009).

“La participación de los jóvenes ha venido creciendo, sobretudo luego de que, en el año 2010, se adecuara el programa para que puedan votar los mayores de 12 años (...) en los últimos años fueron muy interesantes los proyectos vinculados con capacitaciones y aquellos donde hay una perspectiva desde los jóvenes, por ejemplo, los talleres sobre educación sexual o cursos con salida laboral, donde se piensa en aquellos que tienen mayores necesidades” (Entrevista a Directora de Organizaciones y Participación Ciudadana, en Periódico Compromiso 8/4/2014).

En concordancia con esta información, en todas las UGC donde se realizaron entrevistas y observaciones surgió de manera espontánea la referencia a la participación de los jóvenes que también pudo observarse en el recuento de votos de la UGC N° 6 y en una de las asambleas de la UGC N° 5.

¹⁵⁷ El Proyecto Construyendo Puentes, según un informe de la municipalidad, permitió diseñar y financiar el momento crucial de priorización vecinal de las acciones en el proceso de presupuesto participativo 2006, a través de los eventos de las “Ferias de Proyectos”. En este marco se destaca *“la colaboración en esa etapa de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Agencia Neozelandesa de Cooperación Internacional, a través del Proyecto Construyendo Puentes”* (Municipalidad de Morón, 2007: 10).

“Elegimos una asamblea barrial y aparte de las asambleas barriales elegimos hacer asambleas con todos los jóvenes en las escuelas secundarias. Entonces le damos tanto la posibilidad a la gente grande de que vaya a su asamblea barrial y a los chicos de que participen en sus escuelas. Porque lo que veíamos antes era que los chicos no se acercaban a las asambleas barriales porque mayormente los vecinos grandes son los que toman la palabra, la posta. Y no les dejaban el lugar a los jóvenes a expresarse. Entonces decidimos participar directamente en las escuelas con los jóvenes. Pedimos permiso. Más que nada lo usamos mucho en la hora de la materia Construcción Ciudadana” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 5. 2013).

En un mismo sentido, citamos las asambleas de la UGC N° 7 de Villa Sarmiento, que se realizan en un establecimiento tradicional de la zona, tanto en el nivel secundario como en el Bachillerato de adultos del colegio Ward. En un boletín vecinal se destaca que los estudiantes tienen la oportunidad de interiorizarse sobre las características del sistema y las propuestas que se elevan en las Asambleas Barriales. También plantean sus propias ideas e inquietudes para que el Municipio evalúe si pueden ser consideradas como proyectos. Por ejemplo para el PP 2012 presentaron: construcción de un circuito deportivo-recreativo en la Plaza Alsina, instalación de semáforos auditivos y construcción de biciesendas y mejorar la iluminación en la vía pública. En la página web del establecimiento educativo se exponen los proyectos presentados por los alumnos en los distintos años (centro cultural, campañas de educación vial, reciclado de basura, comedor comunitario, cestos de basura, entre otros) y se aclara que la intención es “que los alumnos se involucren en todo el proceso y puedan participar de la votación de los proyectos contando con más elementos para decidir y poder, año tras año, lograr una mayor implicancia en esta experiencia” (<http://www.ward.edu.ar>, acceso: 2/8/2013. Foto en anexo 15).

Otro actor preponderante son los adultos mayores. Respecto a la participación de este sector, no surgen demasiadas menciones en los relatos de los promotores o funcionarios aunque un importante porcentaje de las asambleas se realizan en estas organizaciones¹⁵⁸. En estos casos se observó una participación diferente a la de otras asambleas, ya que la concurrencia no se da a partir de una convocatoria con los vecinos del barrio, sino que la asamblea funciona con los integrantes de esa organización que se encuentran realizando alguna actividad (por ejemplo jugando a la lotería o a las cartas). No obstante, los jubilados al enterarse que iba a hacerse una asamblea del PP acuerdan su interés en participar.

Los funcionarios que estuvieron a cargo del PP también destacaron la participación de las mujeres, que asciende a más de la mitad de las personas que participan en el PP, dato que para el municipio reafirma el protagonismo social de este sector, el compromiso en hacer sensibles al género las actividades de participación vecinal (Parra, 2009) y demuestra la equidad de género como algo inherente a la práctica de participación (Municipalidad de Morón, 2010).

- Tipo de proyectos según temática

Respecto al tipo de proyectos a los que se orienta el PP, en primer lugar es de destacar cómo los define el propio municipio:

“El Presupuesto Participativo es un sistema de formulación, seguimiento y control de ejecución de los recursos públicos, mediante el cual la población determina, en el marco de un proceso colaborativo, dónde se harán las inversiones y cuáles son las prioridades, obras y acciones que van a ser desarrolladas por el gobierno” (Página web municipal: <http://www.moron.gov.ar/presupuestoparticipativo/dequese trata.php>, acceso: 5/2/2014).

“El Presupuesto Participativo es una experiencia innovadora que apunta a la consolidación democrática y al protagonismo de la ciudadanía, quien decide directamente de qué manera utilizar e invertir una parte de los recursos públicos de la comuna. Esta herramienta, impulsada por el intendente Martín Sabbatella, se implementa en Morón desde el año pasado, y consolida la política de protagonismo social en los asuntos públicos, mediante la intervención directa de la comunidad en las prioridades de su barrio” (Folleto Institucional sobre PP, 2007).

Como se puede observar no se delimita ningún tipo de “proyecto” en particular, se hace referencia en ambas citas a “prioridades” y en la primera se menciona la palabra “inversiones, obras y acciones”. Sin embargo, en el discurso de los entrevistados surgió en reiteradas oportunidades que algunas obras no se pueden incluir en el PP. Es decir, la participación no se incentiva sobre cualquier cuestión sino que el municipio tiene una orientación sobre la mismas.

“Las acciones que pueden incluirse a través del Presupuesto Participativo son aquellas que pueden solventarse con el monto destinado a la UGC, y que comienzan y finalizan en un año. Es importante aclarar que las acciones propuestas durante el proceso deben tener un fin comunitario. Por eso no pueden incluirse aquellas que benefician exclusivamente a algún actor, y excluyan a otro, por ejemplo, construir un gimnasio en una escuela” (Registro de observación. Presentación del Secretario de Relaciones con la comunidad en Jornadas en el Senado. 2008).

“El tema, no sé... cloacas y asfalto, eso no se hace por Presupuesto Participativo y eso lo saben. Yo sé que en La Plata, por ejemplo, lo incluyen. Y me parece que esos son gastos corrientes que tiene que hacer el municipio, digo... a mí no... obviamente, a mí cuando el vecino me dice ‘y... yo todavía tengo la cuadra de tierra’ y bueno, nosotros creemos que es un derecho eso, y que el municipio lo tiene que hacer independientemente de que la gente lo vote o no lo vote. Dejamos el Presupuesto Participativo para otras cuestiones. Entonces eso... eso también... si a nosotros se nos ocurriera hacer el asfalto, los mismos vecinos o los delegados, los que vienen siempre, nos dirían ‘che, para, eso lo tiene que hacer la municipalidad, no gastemos plata del Presupuesto Participativo’ ...” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 6. 2013).

En términos cuantitativos, durante el primer año de ejecución del PP en 2006, se presentaron 260 ideas en un total de 52 asambleas, en los que finalmente un grupo de 460 delegados junto a los CV elaboraron 70 proyectos, de los cuales se seleccionaron 35 proyectos

¹⁵⁸ En el 2007 el 27% de las asambleas se realizó en Centros de Jubilados, en 2008: 19%; 2009: 7,5%; 2010: 15%; 2011: 19,6%; 2012: 47% y en el 2013: 40%. (En anexo 15 se exponen fotos de estas asambleas).

para ser ejecutados al año siguiente. El municipio expone en su página web bajo el título “Prioridades de los vecinos”¹⁵⁹ los temas de los proyectos elaborados en el año 2006, clasificados de la siguiente manera: culturales-comunitarios 21%; infraestructura 20%; salud 15%; deporte y recreación 13%, tránsito 13%; ambiental 11% y capacitación laboral 7%. Este criterio de clasificación temática, no tuvo continuidad en los análisis posteriores que realizó el municipio y se reconsideró a partir de la sistematización de los proyectos en dos grandes ejes: “Desarrollo Urbano” y “Desarrollo Social”.

La categoría “Desarrollo Social” reúne los proyectos culturales (talleres de arte, música, eventos, etc), capacitaciones laborales, actividades para tercera edad, talleres de prevención de género, de salud, educativos, entre otros. La categoría “Desarrollo Urbano” se incluyen proyectos referidos a la iluminación, refugios de colectivos, acceso a instituciones, semáforos, señalización. Los proyectos referidos a “ambiental”, si se trata de campañas, talleres o concientización se incluyen en el primer eje y si se refieren a forestación, poda, colocación de cestos se incluyen en el segundo.

A continuación exponemos los datos comparados en 2006 y 2013 de la totalidad de los proyectos presentados en las asambleas y los votados, clasificados según temática.

Tipo de proyectos en 2006 y 2013 presentados en asambleas y elegidos en votación final
(Fuente: elaboración propia en base a datos de la página web institucional)

Tipo de proyectos	2006		2013	
	70 presentados	35 elegidos (votación final)	117 presentados	39 elegidos (votación final)
Desarrollo Social	49%	57%	43%	51%
Desarrollo Urbano	40%	29%	47%	44%
Ambiental ¹⁶⁰	11%	14%	10%	5%

En el 2006, tanto entre los 70 proyectos que surgieron de las asambleas y entre los 35 que finalmente fueron elegidos, observamos una tendencia mayoritaria de proyectos de tipo “Desarrollo Social” (más marcada en la votación final). En la última edición del PP, en la primera instancia de participación, correspondiente a la presentación de proyectos, se observa una leve superioridad de los proyectos referidos al “Desarrollo Urbano”, tendencia que

¹⁵⁹ (<http://www.moron.gov.ar/presupuestoparticipativo/2006/prioridades.php>, acceso: 9/7/2014).

¹⁶⁰ La categoría ambiental se mantiene por separado ya que no está disponible el detalle de los 70 proyectos presentados en las asambleas del año 2006 para poder clasificarlos en los dos ejes: “social” o “urbano”. En el cuadro comparativo posterior donde sólo se analizan los proyectos votados, los referidos al “ambiente” fueron ubicados en el eje correspondiente, ya que estos sí están expuestos en la página web del municipio.

disminuye 3 puntos porcentuales en la votación final (de 47% a 44%) y aumenta la preferencia de los proyectos de “Desarrollo Social” (de 43% a 51%). En el 2013 la diferencia entre ambos tipos de proyectos, en la elección final, es mucho menor que en 2006 (28% y 7% respectivamente). Respecto a los “ambientales” su presencia en la primera instancia se mantiene, pero disminuye en la elección final.

Al tener en cuenta la información del tipo de proyecto para todos los años, estos demuestran que la preferencia inicial por proyectos de “Desarrollo Social” disminuyó, respecto del primer año, pero que sin embargo, en 4 períodos fue superior a los de “Desarrollo Urbano”, en uno fue equiparable y en 3 fue inferior a estos.

Cuadro comparativo de proyectos elegidos (votación final) según temática y años (Fuente: elaboración propia en base a datos de la página web institucional)

Tipo de proyectos	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Desarrollo Social	66%	55%	47%	55%	50%	44%	43%	51%
Desarrollo Urbano	34%	45%	53%	45%	50%	56%	57%	49%

Respecto al tipo de proyectos y diferencias territoriales, los promotores reconocen particularidades para cada UGC de acuerdo al perfil de la zona. El planteo de los promotores se orienta a identificar una tendencia a presentar proyectos de “Desarrollo social” en las UGC con mayores necesidades sociales.

“Pero Castelar Norte es más urbano y menos social, hay proyectos sobre cestos de residuos, rampas, seguridad, aunque también hay proyectos que corresponden a la Dirección de Cultura que abarcan varias áreas” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 4. 2013).

“Lo que nos pasó en la etapa de asambleas fue que la zona que está más pegada a Barrio Seré, que sería ya Castelar casi centro... fue uno de los primeros barrios del territorio que tuvo su asfalto... que ya es como otra calidad de vida que tienen ellos a lo que es más el Sur, que tienen otras problemáticas. Y lo que pasó a principio de año es que se vio mucho en esa parte del territorio que hubo muchos asaltos a comerciantes grandes, que tienen corralones, que tienen pinturerías. Y entonces lo que nos pasó es que se explayó mucho el tema de la seguridad, ‘y que el Municipio no hacía nada....’. Pero en cambio, lo que nos pasó más al Sur, en Barrio San Juan por ejemplo, era más de lo común. Porque ellos recién hace poco le hicieron los asfaltos... no tienen la problemática que tienen ellos, en ese sentido. Aparte es un barrio más humilde... entonces es distinto... a veces nos encontramos con cosas muy diferentes, vamos de un extremo a otro capaz. El vecino que vive más al norte nos pide cestos de basura. Y el vecino que vive más al sur pide algo como un SUM comunitario” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 5. 2013).

Si se compara el tipo de proyectos por UGC teniendo en cuenta el porcentaje de NBI para las diferentes zonas se observa que esta tendencia que señalan los promotores se cumple en los casos extremos. Es decir en la UGC N° 7, que tiene el menor porcentaje de NBI (1%) los proyectos “Urbanos” alcanzan el 74%, en cambio en la UGC N° 6 que tiene el porcentaje de NBI más alto (42%) son predominantes los proyectos “Sociales” (70%). Si se toman en cuenta todas las UGC la situación es más heterogénea: en dos UGC que tienen mayor NBI (N° 6 y 5) es superior la presentación de proyectos de tipo “Desarrollo Social”, sin embargo en la UGC N° 3 que tiene el mismo porcentaje de NBI que la UGC N° 5, la tendencia es inversa, ya que predominan los proyectos de “Desarrollo Urbano”. Por otra parte, entre las UGC de menor NBI, en dos casos son predominantes los proyectos “Urbanos” (UGC N° 7 y 4), mientras que en otros dos son mayoritarios los “Sociales” (UGC N° 1 y 2).

Tipo de proyectos entre el 2006 y el 2013, según UGC y NBI (Fuente: elaboración propia)

UGC	Tipo de Proyectos (entre 2006/2013)		NBI
1	Urbano	45	11%
	Social	55	
2	Urbano	43	5%
	Social	57	
3	Urbano	60	16%
	Social	40	
4	Urbano	53	9%
	Social	47	
5	Urbano	46	16%
	Social	54	
6	Urbano	30	42%
	Social	70	
7	Urbano	74	1%
	Social	26	

La edad aparece como otro indicador con influencia sobre el tipo de proyectos, según los promotores y algunos vecinos entrevistados, los jóvenes presentarían proyectos de temáticas diferentes a los adultos.

“Los jóvenes van a militar fuerte todo lo que sean proyectos culturales, sociales, de esparcimiento, de recreación, deportivos, juveniles. Digo, los jóvenes van a militar fuerte eso. Y tal vez los adultos van por el tema de la luminaria, la parada de colectivos, de la rampa para discapacitados, de la poda correctiva y las extracciones de árboles (...) el adulto o el abuelo capaz que te dice que no se puede salir a la esquina porque te pegan un tiro y... los pibes el último proyecto que votan es el que está relacionado con la inseguridad...” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 6. 2013).

“Los que más me daban ideas, ideas, que capaz se podían hacer o no, pero los que más tiraban ideas eran ellos (se refiere a los jóvenes). Porque los vecinos más grandes capaz solamente te hablan del asfalto o del cesto de basura o de la luminaria (...) bueno, ellos dicen: ‘nosotros queremos un taller de música, queremos un taller de mural’. Cosas de los jóvenes, ¿no? Y también lo que había surgido, que ahora se está votando, es tratar de hacer un escenario móvil para bandas del barrio... cosas artísticas que surgen entre ellos y también para prestarles a las instituciones porque no todas tienen un escenario con luces, sonido, todo. Y eso salió de ellos, y eso está muy bueno porque ellos pensaron tanto para ellos, para su colegio, como para la comunidad” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 5. 2013).

- Tipo de proyecto según interés y alcance

Los proyectos también los clasificamos según el interés que representan, siguiendo las categoría “particular o colectivo” planteadas por Iorio (2009) y “particular u holístico” según Weyrauch (2008). Estas categorías están relacionadas con lo que hemos denominado los alcances de las mismas, la primera involucra una necesidad de tipo personal, mientras que los proyectos motivados por intereses colectivos u holísticos plantean un interés barrial o local/ciudad (el tema de las motivaciones se profundiza en el apartado 11.2).

Una de las dificultades identificadas por la mayoría de los análisis de los PP (Iorio, 2009; Rossi y Pavese, 2009; Signorelli, 2009, por mencionar algunos ejemplos en Argentina) es la de lograr que las propuestas sean sobre proyectos colectivos y no sobre demandas individuales o particulares. Como se relata en la próxima cita, los entrevistados ubican esta tendencia en un marco más general, no como una cuestión particular del PP de Morón.

“Las mayores dificultades que noto para mí tienen que ver, lamentablemente, digo... nos cuesta mucho pensarnos en el marco de una cuestión colectiva. Con lo cual en muchas instancias de estas reuniones te cuesta el ejercicio que podamos hacer de salir de ‘mí pedido puntual, mi idea, lo que a mí me pasa, en mí cuadra, en mí vereda’, ¿no? Entonces digo, eso es una dificultad que lo veo como sociedad, pero no en la persona en sí que va. Sino que, obviamente, tiene que ver con que tenemos una cultura de la no participación, de no involucrarse. Y donde aún todavía está la cuestión de mi relación con el Estado en la queja, la protesta, la demanda. Pero ahora, cuando me convoca a participar, a involucrarme, a decidir, que implica un compromiso de mi parte, ahí también se genera otra tensión, porque lo primero que te surge es la demanda, y es lógico” (Entrevista a Secretaria de la UGC N° 2. 2013).

Otro atravesamiento de los proyectos en su clasificación particulares (los entrevistados también los denominan individuales) o colectivos, es nuevamente según su origen territorial ya que se distinguen tendencias según zonas geográficas, el norte y el sur, o simbólicas, los de adelante y los de atrás.

“El individual más que nada lo encontramos en la parte norte (risas). Que es el que sí, viene y nos dice: ‘porque en la vereda de mi casa no pasa el barrendero hace una semana y yo quiero que haya más barrenderos’. O, no sé: ‘tengo un bache en Mí casa,

Mí luminaria...’ Siempre te habla así el vecino, eh... que es el que tiene otro modo de vida. En cambio, el vecino del fondo es... te habla de: ‘No, pero estaría bueno poner en la plaza más juegos para todos los pibes’. Te habla más, más de lo colectivo. El sector más humilde siempre es el más colectivo. Eso, eso a mí me sorprendió muchísimo cuando entré a trabajar. Yo lo sabía desde antes porque como militante me daba cuenta, pero cuando estás desde el lado del Estado municipal y viene el reclamo del vecino de que estaría bueno que haya más juegos en la plaza para todos los chicos del barrio y, que venga el otro vecino y te diga ‘quiero mi luminaria’, es re loco, a mí me sorprendió muchísimo. (...) Entonces, es como que el vecino más humilde piensa muchas veces más en lo colectivo, lo grande, para todos. Y el vecino que ya tiene eso capaz, o que solamente necesita un cesto de basura o un poste de luz. Entonces creo que está muy bueno porque le puede aportar las dos cosas el presupuesto participativo. Le puede aportar desde el centro de basura hasta ese SUM” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 5).

Otra de las promotoras también destaca que quienes más participan con proyectos de tipo colectivo son los jóvenes de escuelas estatales, es decir que se entrecruza con su pertenencia social.

“El pibe que está en una escuela del Estado tiene más... eh... más compromiso colectivo que el que está en el privado. El del privado sigue... porque vos le decís: No, porque pueden proponer, no sé, actividades deportivas gratuitas. Y el pibe que está en el privado no necesita las actividades gratuitas porque ya es socio de un club, ¿entendés?” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 1. 2013).

10.5. Las relaciones entre los actores

En este apartado intentamos dar cuenta de la complejidad de los factores que inciden en la trama de las relaciones que se generan entre los actores señalando cuatro nudos centrales: las interacciones durante la asamblea y cómo se llega a la toma de decisiones; la emergencia de la transparencia y el control; las tensiones que permean las relaciones respecto del reconocimiento de los saberes de distintos actores y el tema de la política.

- La interacción entre actores: entre el reclamo, el consenso y la deliberación, el tema de las interacciones entre actores para la toma de decisiones en el PP de Morón ha sido abordado por Annunziata (2013: 129) que establece que “casi la totalidad de los ciudadanos se dirigen más bien al coordinador de la reunión que al resto de los ciudadanos considerados como audiencia. Se trata menos de convencer a los otros, en tanto que oradores, que de plantear una pregunta sobre el rechazo de su proyecto, pedir una explicación, reclamar la ejecución o exigir un monto más elevado y, sobre todo, expresar sus reclamos sobre los problemas que los aquejan cotidianamente. Ya que este es el intercambio principal, intercambio en el que el coordinador de la reunión aparece como el centro de un radio al que se le dirigen todos los discursos, estando en

posición de escucha de las demandas de los vecinos, no se puede afirmar que se constata una deliberación entre los ciudadanos”.

En las asambleas observadas esta interacción que caracteriza la autora no es el único modo de relación que se genera (Registro de observaciones en Asambleas de UGC N° 2, 5 y 6. 2014). En efecto, se percibieron dos tipos de relaciones, que en principio se pueden identificar como predominantes en distintas asambleas pero que también es importante señalar que constituyen momentos en el desarrollo de una misma asamblea. El primer caso, es la interacción a partir del reclamo, donde la relación es forma unidireccional entre el secretario o promotor y el vecino y, que en parte, coincide con la descripción que realiza Annunziata (2013), a la que denomina “testimonio-escucha”. El segundo modelo que hemos identificado es el de una participación orientada a la construcción de una “decisión colectiva”, donde se genera interacción entre la mayoría de los asistentes y se contemplan las contribuciones de todos los participantes. A continuación exponemos dos situaciones identificadas en el trabajo de campo durante la observación de las asambleas del PP, que da cuenta de estas relaciones.

Caso 1: Asamblea en Centro de Jubilados UGC N° 6. Morón Sur¹⁶¹

“La asamblea se realiza en el salón de un Centro de Jubilados que cuenta con un espacio amplio. Para dar inicio se espera que los jubilados terminen una actividad recreativa, ya que se encuentran jugando a la lotería. En su mayoría los presentes no sabían que ese día, a esa hora, se iba a realizar una asamblea del PP. Sin embargo cuando la Presidenta del Centro informa de la ‘reunión’ del PP quienes están presentes, (alrededor de 20 personas) están de acuerdo en participar y se ubican de un lado del salón y enfrente queda el equipo de la UGC.

Luego de la apertura en la que el Secretario de la UGC presenta el PP y resalta el hecho de realizar las asambleas en ese tipo de instituciones, comenta sobre un proyecto de peñas que había sido votado el año anterior e informa que al finalizar la asamblea se elegirían dos delegados, especificando sus funciones. Un vecino pregunta si el PP es sólo para eventos y explica la necesidad de contar con cloacas. Cuenta que estuvo con el intendente en inauguración de una plaza por el tema de una luminaria, que a la semana se la fueron a arreglar pero no tenían repuestos y concluye: ‘Es mejor que nos hagan la cloaca y pongan luz, no eventos porque la prioridad es el alumbrado’.

El Secretario de la UGC dice que va a tomar todos los reclamos y explica que la UGC pasó de tener 17.000 a 33.000 luminarias y que el 7% están rotas y que quizás no se lo arreglaron porque había que cambiar algo y era más complejo que cambiar una lamparita. Dada esta intervención del vecino se abre el espacio de participación de los asistentes que durante 40 minutos aproximadamente fueron planteando distintos tipos de solicitudes y reclamos, que se detallan a continuación:

- *Basural en una esquina, en fábrica abandonada. El vecino dice que ya llamó al municipio y no obtuvo respuesta y coincide en que ‘las cloacas son lo más importante’. Se refiere al intendente anterior como un delincuente: ‘Rousselot nos robó la plata’.*
- La promotora toma nota. El Secretario explica que las cloacas las hace ABSA y que hasta 2005/6 la empresa era francesa y que no hicieron nada, que se estatizó y que ahora*

¹⁶¹ Esta UGC es la que tiene porcentaje más alto de NBI (42%) y mayor cantidad de habitantes (65.948) que representa el 20,45 % del total del municipio.

el Estado Nacional tiene un Plan Director, que se empezó con las cloacas más cercanas a una obra y que ellos viven más lejos, pero que está planificado llegar a esta zona. Menciona la importancia de que el Estado Nacional haya estatizado estos servicios. Especifica que el Plan se cumplió en un 75% y que durante 30 años no se hizo nada en la materia e incentiva a la presentación de nuevos temas.

Luego de esta intervención, surgen otros dos reclamos por el tema de la basura.

- *Otro tema que surge fue el de bacheo y cámaras de seguridad en las plazas y denuncian picadas en la zona.*

El Secretario cuenta sobre proyectos de educación vial y responde que la seguridad es un tema provincial.

- *Otro vecino pide poda de un árbol.*

El Secretario explica que eso corresponde al frentista, se cita una ordenanza y en qué casos interviene el municipio.

- *Un vecino expone sobre la pendiente de la calle y se explaya sobre el tema del intendente de los '90, que considera que era un corrupto. Manifiesta: 'me voy a morir y las cloacas no las voy a ver. Vivo desde 1955 acá y mira que les voy a creer a los políticos'.*

El Secretario le responde que no le promete nada pero que puede afirmar que 'hoy los vecinos tienen más cloaca que antes'.

- *Sobre el tema de la basura un vecino dice que la solución es poner cámaras y mirar 'quien tira la basura' y otra alternativa es 'poner una imagen religiosa'.*

El Secretario responde que se va a contactar con el área Ambiental y toma nota de la dirección.

- *Una señora pide que no maltraten a los animales/prohibir la tracción a sangre. Nadie se suma a esta idea y no hay ningún comentario del equipo municipal.*

- *Un vecino dice respecto del municipio y los pedidos que están manifestando: 'si lo quieren hacer lo hacen, pero por lo menos charlamos' y reconoce que 'al final de la seguridad se encarga más la municipalidad' y que podrían hacer como 'en Tigre y poner cámaras de seguridad'.*

El Secretario explica con qué criterio se ponen las cámaras en Morón y que la imagen es pública y no privada como en Tigre, hace una defensa del Estado en la intervención de este tema y marca diferencias con la gestión de Tigre. Concluye que Tigre tiene otras características porque la gente vive en countries, 'no como nosotros'.

Por último se hace un repaso de los pedidos y se explica que eso se va a mandar a áreas correspondientes donde se analiza la viabilidad y que puede suceder que la municipalidad lo tenga planificado.

A continuación la promotora anuncia que deben elegirse dos delegados. Nadie quiere ser delegado y dicen que sea la presidenta que acepta pero propone que el otro delegado sea el vecino 'que más se había quejado', pero este responde que no. Entonces la presidenta comenta 'al final hablan al aire porque después nadie se involucra'.

Cuando se da por finalizada la asamblea una vecina que no intervino se acerca al Secretario y pide por las veredas y el camión de basura 'que no pasa por su cuadra'."

Caso 2: Asamblea en Centro de Salud. UGC N° 5. Castelar Sur¹⁶²

"El Secretario de la UGC inicia la asamblea y explica que el PP le da a los vecinos la potestad de decidir qué hacer con el presupuesto y que implica una herramienta de

¹⁶² Esta UGC tiene un 16% de población con NBI, que la ubica en el segundo lugar junto a la UGC del Palomar. La población es de 22.115 habitantes (el 6,86 % del total del municipio) y está conformada por tres barrios: Marina, Santa Rosa y San Juan. Este último es el de mayores problemáticas sociales y en el cuál la gestión municipal decidió realizar las mayores inversiones a fin de equiparar con el resto de los barrios (así lo explica el Secretario tanto en la asamblea). La asamblea se desarrolla en un Centro de Salud recientemente inaugurado.

priorización. Comunica el monto e invita a presentar ‘proyectos novedosos y para el común del municipio’. A continuación se refiere al lugar propuesto para la realización de la asamblea: ‘la idea nuestra es hacer la asamblea en un Centro de Salud que es nuevo para que los vecinos se acerquen a este lugar y lo conozcan’. Solicita a la promotora presente que cuente sobre los proyectos del año pasado y comenta que el miércoles se reúne el consejo vecinal para informarse sobre los proyectos ‘para seguir desarrollando juntos este barrio’. En el Centro de Salud hay una cartelera donde se expone información sobre diversas políticas del municipio entre ellas el PP.

A continuación exponemos las propuestas presentadas durante la asamblea:

El espacio se había preparado en ronda y se llevaron varios termos de mate. Se pasa una planilla para que los asistentes se anoten. La promotora pega un afiche en una pared para ir poniendo los proyectos y consulta quién quiere empezar.

- Levanta la mano una vecina de mediana edad, tiene un afiche para presentar su proyecto, que llevó preparado. Se llama Fernanda y en la UGC la conocen porque también participa en del Consejo de las Mujeres y su proyecto se llama ‘Vivir sin violencias’. Explica que las autoras son vecinas de distintas edades y partidos políticos preocupadas por la violencia de género que incluye mayores, mujeres y niños, y afirma: ‘estamos en una sociedad con violencia de género’. Comenta que hizo el curso de operador y reconoce: ‘el saber y haberme educado cambió mi perspectiva’. El proyecto es para que los egresados de ese curso den charlas en instituciones.

Desde la UGC cuentan que en relación a la temática entregaron botones antipánico para mujeres violentadas. Fernanda agrega que quieren seguir con los botones, hacer murales, carteles en colectivos y folletería.

El Secretario comenta que en barrio Marina surgió en la asamblea la propuesta de murales para jóvenes y que se pueden juntar para hacer algo en conjunto.

- A continuación Ulises pregunta si puede seguir él porque estaba trabajando en un taller mecánico a unas cuadras y que debe volver a sus actividades, también tiene mediana edad y esta acompañado por una mujer más joven (ambos están con ropa de trabajo). Relatan que dan de comer a 12 chicos dos veces por semana y le enseñan el oficio, ‘los sacamos de la calle y la idea es hacerlo todos los días’.

Los presentes se conmueven con el testimonio de este vecino y hacen preguntas. El Secretario se demuestra muy interesado por el proyecto y le pide que se acerque a la UGC que quiere charlar con ellos, que desde la UGC se puede colaborar con algunas cosas. Pide que por favor deje sus datos así programan un encuentro y la que se acerca es una de las promotoras presentes.

- Una señora mayor pregunta: ‘¿por qué hay pocos vecinos?’ (en ese momento eran 15 vecinos y luego llegaron más y en total fueron 20) y pregunta si invitaron a las instituciones, porque sólo ve a la directora del jardín. La Señora solicitó luz y cámaras de seguridad para esa zona.

El Secretario dice que sí invitaron a todos pero que la gente no va. Respecto a su pedido responde que hay cámaras compradas y que restan colocarlas. Un grupo de vecinos comentan dónde hay cámaras, dónde faltan y recuerdan que un año anterior también salió por presupuesto unos equipos de cámaras que fueron colocadas en esa zona.

- Un grupo de jóvenes propone actividades en las plazas para intentar sacar a los chicos de la calle y que tengan recreación y hace una referencia a la iniciativa del segundo participante.

El Secretario comenta que se alegra de que surjan estos proyectos, ‘los pibes están en la plaza está bueno que nos acerquemos porque si estamos en una institución los chicos no se acercan’.

Una asistente joven, se presenta como vecina del barrio Marina, cuenta que abrieron un centro y dice de articular con este grupo ya que vienen de un programa del CEDRONAR que es un centro de prevención y centros de día.

Alguien de la UGC comenta que estaría bueno que los chicos participen de los contenidos de la actividad y varios vecinos acuerdan sobre la importancia de no esperar al año que viene, de hacer algo antes.

- *Otro de los asistentes de una FM comunitaria propone un Proyecto de publicación barrial para publicar qué se hace en el barrio, los problemas y cómo se pueden solucionar. La idea es trabajar en conjunto la radio y el diario e involucrar a los jóvenes.*

Los vecinos se entusiasman con la propuesta, dan ideas y dicen que es una buena iniciativa para relacionarse y comunicarse en el barrio. Otro agrega que se puede construir entre todos. Fernanda cuenta que ella fue a hablar a la radio sobre el proyecto de prevención de la violencia, que se ‘animó’

El muchacho dice, ‘soy joven, tengo 18 años y me da mucha pena ver lo que pasa con la droga y los robos. El proyecto lo armamos entre los estudiantes en los recreos y salió todo esto’. Estaban presentes algunos compañeros del proyecto. Cuenta que ellos van siempre a las asambleas y que la radio surgió del PP. Varios vecinos interactúan intercambiando ideas sobre el tema de la inclusión de los jóvenes y del problema de las adicciones.

- *Directora del jardín Portal de Belén: se refiere a ‘somos del jardín’ y aclara que utilizamos ‘somos’ porque nunca se siente sola. Aclara que invitó a los padres para que asistan a la asamblea pero reflexiona que ‘está en cada uno venir’ y que ‘hay que reconocer que algunos vecinos participan de otros espacios’. ‘Me hice tiempo para venir, para representar a los nenes que no tienen voz (45 días a 3 años)’. Cuenta que hay maestras comunitarias, de un taller en el barrio San Juan y que el aporte cooperativo es poco. Recuerda que en 2009/2010: ‘ganamos con el proyecto para juegos y libros para tres jardines y que el año pasado inauguraron el SUM. Después no presentamos más juegos para que ganen otros proyectos’ y aclara que ahora los necesitan (trepadores y toboganes) y que los piden tanto para la institución como para el barrio (la idea es poner un sector para los nenes más chiquitos en la plaza).*

Una señora del barrio pregunta si pueden agregarse a este proyecto juegos inclusivos y se responde que sí.

El Secretario cuenta sobre un playón deportivo que se va a inaugurar, cerca de la escuela Media N° 14. También comenta el proyecto del Corredor Ferre y que hay que darle contenido para que la gente se lo apropie y que tienen planificado hacer vacaciones de invierno allí. En este marco surgen comentarios de otros corredores realizados en la zona y los vecinos realizan sugerencias al respecto que el equipo de la UGC va tomando.

Por último preguntan quién quiere ser delegado y se proponen tres pero finalmente queda el chico del proyecto de jóvenes y drogadicción y la asistente que presentó el proyecto de género.

El Secretario invita a los presentes a participar del CV, explica su función y comunica el día y horario de reunión.”

Ambas asambleas transcurrieron en una zona periférica a la del centro de la ciudad y son las dos UGC, junto con la del Palomar, que cuentan con mayores índices de vulnerabilidad social. En el primer caso, la interacción típica fue a partir del reclamo, donde la relación entre los distintos actores presentes en la asamblea se desarrolló de forma unidireccional entre el Secretario, que escucha y contesta (o en su defecto el promotor) y los vecinos, que presentan distintos testimonios en base a reclamos. Durante el tiempo que transcurrió la asamblea, en general, no se generó intercambio entre los vecinos asistentes, si se sumaron voces ante algunos

reclamos similares. Este tipo de interacción coincidió en las asambleas desarrolladas en los centros de jubilados donde se realizaron observaciones. En estos casos coincidimos con la caracterización que realiza Annunziata (2013) de las asambleas del PP en Morón. La autora describe que los vecinos presentan sus problemas ante el funcionario en términos de “catarsis” exponiendo reclamos e identificando una problemática tras otra. El funcionario a cargo brinda explicaciones de cada uno y, en algunas ocasiones, se generan debates entre el vecino y el funcionario donde hay un posicionamiento ideológico, por ejemplo por parte del funcionario sobre el rol del Estado, cuando un vecino pide que se pongan cámaras de seguridad como en Tigre. Las respuestas que da el funcionario, para algunos vecinos son como “*excusas o justificaciones de un político*”, otros las valora como una “*explicación*” y se genera una instancia de expectativas sobre si efectivamente se hará “*algo*” con todos los pedidos que se registran durante la asamblea.

También, en coincidencia con la autora mencionada anteriormente, se percibió que son los integrantes de la UGC quienes “traducen” estas intervenciones de los vecinos en proyectos (ya que los vecinos en general no presentan proyectos sino demandas o reclamos) y al finalizar la asamblea hacen una síntesis donde no suele plantearse modificaciones o aportes por parte de los vecinos presentes. En estos casos Annunziata (2013), siguiendo a Urfalino, identifica que se llega a la decisión bajo el modelo que se denomina “consenso aparente”, donde la síntesis que realiza el funcionario es aceptada mediante la ausencia de contestación por el resto del grupo y pasa así a valer como decisión. No se genera un proceso de deliberación, donde se busque persuadir a los demás. Sin embargo, creemos conveniente especificar el sentido en el que apoyamos el uso del concepto. Urfalino (2013) distingue dos concepciones de “aparente”, uno en tanto falsedad o engaño y, el otro, en el sentido de fenómeno que se presenta y deviene en perceptible. En el caso que se citó como ejemplo, como en otros en los que se percibieron situaciones similares, creemos que los silencios de los vecinos al momento de realizar “la síntesis”, en el cierre de la asamblea, se debe a que ésta no es rechazada, es decir, lo que aparece es una ausencia de expresión de desacuerdos y, en este sentido, se constataría que en la “traducción” de los reclamos los funcionarios están tomando en cuenta la necesidad del vecino (más allá de que se genere expectativas positivas o negativas al respecto de su canalización por parte del municipio). Por lo tanto, acordamos con el segundo sentido de “aparente”.

Algunos promotores perciben que estos reclamos se desarrollan en un proceso naturalizado sobre el cuál trabajan para orientar esta demanda puntual en un proyecto de incidencia colectiva. O sea, la catarsis es concebida como parte de un proceso inicial, que es necesario para llegar a otra etapa.

“Cuando vos haces las asambleas el vecino te viene... primero, lo primero que surge es la queja: ‘la luminaria en la puerta de mi casa, el árbol que hace dos meses que pedí la poda y todavía no lo hicieron’. Después cuando podemos pasar esa media hora, de asamblea quejosa le digo yo, de reclamo, el vecino empieza a mirarse no como individuo sino como sociedad. Entonces, de ahí empieza a salir lo que a nosotros más nos interesa. Lo otro lo tomamos... lo otro no es que no nos interesa. Nosotros tenemos un afiche donde ponemos las propuestas de Presupuesto Participativo y tenemos un cuaderno donde anotamos reclamos. O sea, nosotros nos llevamos los reclamos y tratamos de darle la solución inmediata dentro de lo posible (...). Igual, nosotros tratamos de, desde el lugar del reclamo, sacar un proyecto. En general, casi todos estos proyectos salieron... lo primero fue un reclamo” (Entrevista a promotora comunitaria UGC N° 1).

Como bien indica la promotora, trabajar sobre un proyecto colectivo no implica dejar sin gestión el reclamo. En esta línea, casi todos los entrevistados reconocen que el PP sirve para canalizar otro tipo de acciones que no ingresan en el PP¹⁶³ y que por ello se puede pasar a otras instancias.

Por último, nos parece interesante señalar la reflexión final de la Presidenta del Centro de Jubilados, que concluye afirmando que se *“habla en el aire”* y que *“nadie se involucra”*, marcando una responsabilidad en el poco compromiso de los vecinos presentes. Aunque ella sí lo hace. En su actitud se percibe que acepta ser delegada casi por descarte, ante la ausencia de interés de los demás. Antes del inicio de la asamblea, la Presidenta nos había comentado que *“la gente no se involucraba en nada y que son siempre los mismos los que hacen las cosas”*. En este sentido, observamos que algunas consideraciones de Montero (1994) sobre el compromiso en la participación vecinal pueden ser útiles para pensar que esta práctica en quienes la impulsan y sostienen desde la comunidad, en este caso una organización de jubilados. Para la autora, los dirigentes de las organizaciones sociales, a los que denomina *“punta de lanza”* de la participación, muchas veces suelen sentirse fatigados, desgastados o exigidos, por lo cual pocas personas desean asumir estos roles.

En el segundo caso expuesto se desarrolla una situación diferente a la anterior. En efecto, los vecinos presentan proyectos que fueron pensados con anterioridad en instancias grupales (el proyecto contra la violencia fue elaborado por un grupo que participa en el Consejo de la Mujer, el de la publicación barrial en una escuela, el de los juegos para niños pequeños en el jardín de infantes). Ante estas situaciones identificamos una participación orientada hacia la construcción de lo colectivo y, en este punto, nuestro análisis se diferencia de la situación planteada por Annunziata (2013) en el que afirma que no se desarrolla una *“deliberación”* por parte de los presentes. En cambio percibimos un trabajo grupal y sobre el cual los participantes tuvieron la posibilidad de intervenir y colaborar en la formulación de proyectos (Urfalino, 2013),

¹⁶³ Asimismo una característica común en las asambleas fue el hecho de que los funcionarios intentan encauzar demandas particulares por fuera de la asamblea, entregando por lo general tarjetas con teléfonos de la UGC y anotando esos reclamos para que quede registro del pedido concreto.

intercambiando aportes sobre los mismos y reflexionando de manera conjunta sobre la situación actual de diferentes temáticas (adicciones, pobreza, inseguridad, violencia de género). En estos casos los vecinos no se dirigen sólo al Secretario y al equipo de la UGC presente y, aunque se plantea algún reclamo y éste responde explicando las acciones del gobierno local en tal sentido, se genera interacción e intercambio entre los asistentes y predominantemente hay un acompañamiento colectivo de los proyectos, demostrando interés, preguntando sobre la situación, brindando alguna sugerencia y en el caso de los miembros de la UGC evaluando si pueden contribuir con algún aporte o si se puede canalizar ese proyecto, durante ese año, vía la gestión tradicional. En este marco, los funcionarios de las UGC no traducen reclamos en proyectos, porque como se mencionó anteriormente se asiste a la asamblea con proyectos ya elaborados. Incluso algunos de ellos habían participado con anterioridad y realizaron una descripción de la participación en el barrio y se genera un reconocimiento a la política local y a los cambios generados en la zona. Asimismo, se evidenció un ejercicio y práctica de la participación que se tradujo al momento de elegir delegados, rápidamente se propusieron algunos vecinos. Esta situación descripta fue similar a la de otra asamblea realizada en un Centro de Fomento en la UGC N° 6, donde también se generaron intercambios e interacción entre los vecinos y entre estos y el personal de la UGC.

Por otra parte, respecto al tipo de relaciones entre actores a partir del proceso participativo y que se desarrolló a lo largo de distintas instancias (asambleas, jornadas de devolución, recuento de votos) se destacó que no se identificaron situaciones de “negociaciones” entre vecinos, ni “competencia” entre los proyectos de la misma UGC o a partir del presupuesto asignado a cada zona, ni discusiones en torno a los criterios de distribución del monto entre las UGC. Desde el municipio se refuerza a nivel discursivo que el PP es una política de inclusión y equidad, de esta forma se distribuye el presupuesto entre las UGC¹⁶⁴ y entre los proyectos. Los promotores destacan este tema que remarcan en las entrevistas y se explicó en las mismas asambleas.

“Es poco (se refiere al monto que recibe la UGC) porque somos tres barrios no muy grandes...y... bueno, cuando se le asigna plata a las UGC se ve tanto el aspecto social como el urbano. En lo urbano estamos relativamente bien. En lo social hay sectores que sí, nos falta muchísimo, pero estamos laburando a full. Y por eso es la cantidad de plata que se nos asigna, \$500.000. Por ejemplo, en UGC 6 que es muchísimo más grande, que es donde trabaja (menciona al promotor), eh... tienen muchísimos más barrios que nosotros, ellos creo que tienen 6-7 barrios, me parece que son más igual. Pero son barrios grandes, entonces se les asigna más de un millón de pesos a ellos” (Entrevista a promotora comunitaria UGC N° 1. 2013).

¹⁶⁴ Por ejemplo la UGC N° 4 y 6 tienen una cantidad de habitantes similar, pero el NBI en la primera zona es de 9% y en la segunda 42%. Esta última recibe casi el doble de presupuesto.

“Los proyectos nacen como reclamos. Por ejemplo refugios de colectivos. Ahora se vienen a las asambleas con un listado de lugares. Pero por ejemplo si ganan 10 refugios y hay 30 pedidos, los equiparamos con Castelar Sur. Los proyectos son de todos no de un grupo, si se pide refugios, se elige uno de cada barrio. De esta forma no hay competencias entre vecinos. Nosotros vamos mucho a las organizaciones y se les explica que los proyectos deben ser colectivos. Por ejemplo una OSC pide sonido, nosotros les explicamos que el sonido no puede quedarse en la organización, queda en la UGC, y cada vez que lo necesitan, lo solicitan y se les presta. Lo pueden usar todos” (Entrevista a promotora comunitaria UGC N° 4. 2013).

- Participación y transparencia: otro tipo de participación que se promueve a partir del involucramiento en el PP es la del control, a la que nos hemos referido en el apartado 2.4, y que Triguboff (2005) denomina “accountability social”, que posibilita no sólo una participación de los ciudadanos en la formación y adopción de ciertas decisiones políticas que los afectan en su conjunto, sino que también se extiende en el seguimiento de las mismas y en la “vigilancia” sobre las reglas que regulan la participación. En el caso particular de Morón, hemos señalado en otros lugares de esta tesis que la “transparencia” constituye un eje central en el proyecto de gestión municipal junto a la participación, equidad y la modernización (Parra, 2009). Recordemos que el intendente Sabbatella inicia su gestión con un discurso y acciones tendientes a reducir la *“corrupción instalada en los ’90”* e implementa acciones concretas enunciadas en el capítulo 8 y que comienzan a ser reconocidas desde el ámbito académico como una nueva forma de gestionar lo local (Annunziata, 2006 y Badía, Carmona, Soldano, 2008).

Referido al PP específicamente, los promotores relatan en diversas oportunidades que se hace *“todo con el vecino al lado”* y se refieren específicamente al tema de la transparencia ligada a dos momentos claves: luego de la votación en el recuento final de votos (ver en Anexo14) y en la información sobre los proyectos ejecutados. Para Ganuza (2005) esta interrelación entre participación y transparencia toma la dinámica “circulo virtuoso” en el que se democratiza el proceso de toma de decisiones a partir de que aquello que es debatido y priorizado por la ciudadanía tiene una influencia transparente y directa sobre la voluntad política.

“El otro tema que me parece que es fundamental, es el tema de la transparencia porque... todo se hace con el vecino, no solamente el seguimiento. Por ejemplo el conteo de votos... las urnas se abren acá en la UGC con los vecinos, los proyectos los cuentan los vecinos, em... ahí en Organizaciones Comunitarias vos podés ir a pedir un legajo de... sobre, por ejemplo, no sé, donde están las 20 paradas de colectivos que se pusieron el año pasado. Y se te imprime un listado donde están las veinte paradas digo, está cuestión está a disposición de... Lleva todo un laburo ¿no?, toda una cuestión más burocrática porque yo voy, ejecuto el proyecto y ya está, ya me están llamando ‘che, mandame el listado de dónde están los veinte refugios porque si viene el vecino nos mata’, y sí, vos no podés... andar con vueltas. Me parece que eso también está... está bueno (...) Luego se publica en página del municipio, en la UGC 6, en mi caso, y después se lleva una ficheta con los proyectos ganadores a todos los lugares donde se hicieron

asambleas y, a su vez, en cada uno de estos lugares les dejás cinco o seis copias para que los peguen en el lugar” (Entrevista a promotor comunitario UGC N° 6. 2013).

- **Saberes en tensión:** el PP desde el plano discursivo implica una horizontalidad en la cuestión de los saberes. Desde el municipio hay una referencia directa al reconocimiento del saber de los vecinos. Así puede observarse en folletos y en la página web municipal: *“Es importante la participación de todos los vecinos y vecinas de Morón porque nadie sabe mejor que ellos mismos cuáles son las necesidades y prioridades de su barrio”* (<http://www.moron.gov.ar/presupuestoparticipativo>, acceso: 4/2/2014).

“A través de esta herramienta se introduce un factor fundamental en la elaboración de las políticas públicas, porque son los vecinos y vecinas quienes mejor conocen las realidades de sus barrios y pueden establecer las prioridades mediante esta experiencia” (<http://www.moron.gov.ar/presupuestoparticipativo/2011/comofunciona.php>, acceso: 9/10/2013).

Los vecinos por su parte también reconocen sus propios saberes respecto de las situaciones y demandas del barrio y se identifican dos posiciones: quienes creen que este saber puede colaborar con el municipio y lograr mejoras para el barrio¹⁶⁵ y otros que lo demuestran como una característica del vecino en oposición al funcionario y, en consecuencia, el conocimiento de las problemáticas del barrio se manifiesta como “padecimientos” de su vida cotidiana. En estos últimos casos los vecinos hacen un recuento de las necesidades, los inconvenientes que ocasionan todos los días lidiar con ellos (no contar con la cloaca, las calles embarradas, etc.), detallan el historial de los reclamos al respecto e incluso recuerdan las promesas incumplidas por funcionarios en distintas épocas. Esta actitud se evidenció en algunas asambleas, especialmente en la temática de la falta de cloacas, demanda que tiene una larga trayectoria en el municipio.

Otro saber que es valorado por la gestión municipal es el saber territorial que aporta el promotor comunitario. Según la actual Directora del área que tiene a cargo el PP, para ejercer este rol se requiere algún tipo de antecedente en el trabajo barrial y es parte del perfil que se busca para quienes desempeñan esta tarea, como se expuso en apartado 10.2.

Al inicio del PP y del funcionamiento de los CV, donde los promotores fueron centrales, se había hecho referencia a la búsqueda de un perfil más técnico y, en este sentido, se habían iniciado contactos con Universidades para desarrollar prácticas o pasantías y la ex Directora del área recuerda a los primeros promotores señalando su profesión. Sin embargo, en las entrevistas

¹⁶⁵ Por ejemplo una vecina reconoce *“Y la cercanía del vecino sirve porque es el vecino el que sabe las cosas. El municipio se nutre de eso, lo necesita. Sin el proyecto del vecino, que trabaja por el barrio y conoce la idiosincrasia de cada lugar, sería difícil. Al intendente le ayuda saber lo que pasa en cada barrio. Esto es interacción entre el vecino y el municipio”* (Entrevista a ex delegada entre 2006 y 2010. UGC N° 6). También citamos en este punto la observación anterior sobre una de las asambleas donde los vecinos repasan dónde están las cámaras de seguridad.

con los promotores estos estiman más sus conocimientos “prácticos”, aprendidos en el territorio y su compromiso con la tarea, en comparación con el conocimiento técnico adquirido en la facultad, remarcando que son vecinos del lugar. Enfatizan que el conocimiento que tienen del barrio y del funcionamiento municipal les permite desarrollar mejor las actividades y apreciar los cambios que se van logrando. También estiman los aprendizajes adquiridos en esta misma experiencia (tema que desarrollaremos en el siguiente apartado).

“Capaz que si en mi lugar hubiese estado alguien que no vive acá y no conoce constantemente a la gente o no son vecinos, no sabe cómo es la familia de aquel o del otro, capaz que no te iba a poder decir estos cambios. Pero yo sí porque soy vecina y sé cómo nació la gente de acá y cómo estuvo todo” (Entrevista a promotora comunitaria UGC N° 5, subrayado propio).

Esta valorización del saber territorial, es uno de los fundamentos del armado de esta política a partir del conocimiento de la “*realidad del territorio*” o del “*saber local*” basado en la experiencia cotidiana de quienes viven en el barrio, en el caso de vecinos y promotores, y además del trabajo político, en el caso de los promotores.

Por último, hacemos referencia a situaciones de “tensiones” entre distintos saberes que Lapalma (2001) caracteriza en los escenarios comunitarios de intervención de políticas, como espacios complejos donde las racionalidades, a veces son complementarias, otras fragmentadas o enfrentadas entre sí. Estos cruces se evidencian particularmente cuando desde el municipio se cuestionan los tiempos para concretar los proyectos y sus costos, fundamentados en una lógica técnica que aparece ajena e incomprensible en el discurso de los vecinos.

“El tema de mayor conflicto al principio era el tiempo. Ellos te hacían proyectar (las áreas del municipio) y... digamos, si salía ganador, tenías... al otro año recién veías los resultados. Y nosotros, como la mayoría de los vecinos, éramos como muy impacientes... Y sí, y las expectativas eran ‘por qué no se hace ya, ya, ya’, como más a corto plazo. Y bueno, después nos fuimos acostumbrando a que, bueno, si sale ganador, dentro del otro año lo vas a ver realizado. Y cuando uno empieza a ver cómo se van realizando las obras... bueno, te vas convenciendo un poco más” (Entrevista a delegada UGC N° 6. 2013).

“Cuesta que se comprenda qué es un presupuesto municipal, y en qué se destina, en qué conviene destinar ese presupuesto municipal. Porque los vecinos dicen ‘no sé por qué estoy pidiendo el refugio de colectivo, la parada de mi colectivo y no me lo ponen, son cuatro chapas’. No, no son cuatro chapas, tienen un costo, un determinado costo y a veces no es tan fácil” (Entrevista a promotora comunitaria UGC N° 5. 2013).

La primera cita hace referencia a las distintas temporalidades que vivencian los actores, los de la comunidad que precisan solucionar sus problemáticas en el menor plazo posible y los de la administración, relacionados con rutinas burocráticas y técnicas. Sin embargo, según los propios entrevistados se fue evidenciando con el tiempo una comprensión de esta lógica a medida que se concretan resultados. La segunda cita menciona el tema de los recursos e

indirectamente la complejidad de los procesos de gestión, cuando la promotora relata que algo que parece simple para el vecino, no es “tan fácil” desde la lógica burocrática. En esta misma dirección, en la etapa de formulación de los proyectos, los equipos municipales tienen en cuenta, por un lado, la viabilidad técnica, política presupuestaria y jurídica de las propuestas presentadas por los vecinos y, por otro, evitan superposiciones con iniciativas ya existentes en las UGC. En estas instancias, en algunas ocasiones, los proyectos elaborados por las áreas de la municipalidad se alejan de las propuestas presentadas buscando la mejor adecuación.

Asimismo, también se señalan distintas cosmovisiones detrás de los proyectos, que implican diferentes visiones sobre las problemáticas sociales y que varían según los actores.

“La gente reclamaba mucho el tema que tenían que ver con iluminación y cámaras de seguridad. Y la verdad es que todo el tiempo que estuvimos ahí (se refiere a una asamblea) nos dedicamos todo el tiempo a explicar que esas eran algunas cuestiones que se podían hacer, pero había otras cuestiones más que se podían hacer. Entonces me parece que es interesante poner en esos espacios de asambleas en discusión eh... algunas definiciones políticas que la gestión tiene, como por ejemplo que es importante que se respeten los derechos de las personas y que en un marco de derechos y de cumplimiento de los derechos es muy probable que tengamos menos problemas de inseguridad y por eso es importante llevar adelante las políticas públicas que lleva adelante el municipio de Morón ¿no? Como poner en tensión esas cuestiones que a veces, nada... nosotros pensamos que seguridad son más patrulleros, nosotros pensamos que seguridad son más cámaras... cuando digo nosotros digo la sociedad en general, en su común. Pero en realidad, esta gestión piensa que seguridad son cámaras, son policías, pero también son derechos cumplidos, también es asignación universal, también es trabajo para todos y todas, también es escuela que contenga y no que expulse, digamos... como otro montón de cuestiones, que me parece que las asambleas son un espacio para poner en discusión estas cuestiones, pero para eso tenés que generar herramientas y capacitar a quién va a poner a discutir esas cuestiones...” (Entrevista a Directora de Organizaciones y Participación Ciudadana. 2013).

Una cuestión que creemos relevante para cerrar el tema de los saberes es que en los relatos extractados de las entrevistas de los actores estatales se interpreta que es el vecino quien debe comprender el punto de vista de la gestión, de la burocracia, del técnico, de la política y, en cierta forma, se termina complejizando y poniendo en tensión las frases iniciales de que en el PP son los vecinos “*quienes mejor conocen las realidades*” o “*saben*” acerca de las problemáticas.

- **La presencia de partidos políticos:** si bien se reconoce una participación activa de militantes de la fuerza política que conduce el gobierno local, esta presencia no es visualizada por los distintos entrevistados como conflictiva. En efecto, los promotores y los vecinos manifiestan que las discusiones entre pertenencias partidarias son poco frecuentes y que, por lo general, se dan en épocas cercanas a las elecciones y que no prosperan, porque los propios vecinos las “*limitan*”. Incluso surge en el relato que a veces los participantes se “*dan cuenta*” de

la presencia de partidos opositores que están encubiertas en las asambleas y que no se hacen explícitas.

“En una época electoral, a veces hay gente que quiere romper la dinámica de participación. Pero enseguida se detecta, una cosa es la opinión de un vecino ... nosotros sabemos qué queremos y a qué apuntamos, cuando se ve que viene alguien nuevo y se queja mucho del municipio, se mezcla lo del reclamo común, con cosas que no tienen que ver con el presupuesto participativo, ahí somos los propios vecinos los que lo paramos al que viene con otras intenciones. Los vecinos queremos trabajar por los proyectos” (Entrevista a vecina participante y ex delegada. UGC N° 6. 2013).

“Tenés algún ejercicio, uno... te das cuenta del vecino que viene con la necesidad de vecino y aquel que por ahí te viene con otro tipo de... Sobre todo en épocas de elecciones. Este... hemos tenido algunas asambleas así. Pero los mismos vecinos que no son militantes, y como nosotros nunca ponemos la cuestión política partidaria adelante, el mismo vecino los neutraliza” (Entrevista a promotora comunitaria UGC N° 1. 2013).

Entre otros partidos que identifican los actores estatales en las asambleas se menciona la presencia del massismo, que son referenciados como los más críticos: *“nos tiran y nos pegan muchísimo”* y algunos de La Cámpora, con los que *“no hay problema por la cercanía actual del partido de Sabbatella y el kirchnerismo”*. Es decir, que en las asambleas se reproducen en cierta forma los posicionamientos y disputas políticas del nivel nacional.

Respecto a la presencia de militantes políticos del oficialismo local se percibió su presencia en algunas asambleas y otras instancias, como el recuento de votos en una de las UGC. En este sentido, la participación en el PP refuerza la pertenencia política de militantes de Nuevo Encuentro o actúa como en el caso de vecinos y promotores como puerta de entrada al partido (tema que desarrollaremos en el apartado 11.4).

En general, los vecinos entrevistados manifestaron coincidencias con el gobierno local (en diversos grados, desde un apoyo explícito hasta la aclaración de que son *“independientes”*) y la valoración de una forma *“abierta”*, *“distinta”*, *“inclusiva”* de hacer política. En un sólo caso un vecino se posicionó como *“crítico”* de la gestión y manifestó que consideraba que su opinión no era valorada en la asamblea.

* * *

En este capítulo se describió el rol de los distintos actores participantes del PP. En las asambleas se identificó que la figura del Secretario es central ya que actúa como coordinador del espacio, realiza la apertura, la síntesis y el cierre. También es el que impulsa una relación directa con el vecino, respondiendo en forma personalizada los reclamos y actúa de mediador con las áreas del municipio. Sin embargo, no es el único actor estatal, porque es importante igualmente el rol de los promotores que, a su vez, intermedian en la relación de los funcionarios y los

vecinos. Los promotores sostienen el proceso del PP por fuera de la asamblea y a lo largo de todo el año, ya que son quienes convocan a los vecinos, siguen los proyectos y en esta tarea destacan el vínculo que se va generando en los barrios con los vecinos. Por su parte, los delegados ejercen una representación de los asistentes a la asamblea y son vecinos que en algunos casos integran los CV. La función que cumplen es participar de la elaboración de informes temáticos y en las rondas de consultas donde se presentan los preproyectos y se recogen sugerencias. A partir del relato de distintos actores se evidenció que en los inicios del PP éstos tenían un protagonismo mayor y que en la actualidad, en algunas asambleas hubo reticencia a cumplir este rol.

Asimismo, se destaca la participación que asumen las organizaciones sociales, que tienen un papel muy activo a lo largo de todas las ediciones del PP, y que en parte responde a decisiones del diseño de la política (por ejemplo el PP depende de un área que tiene como función promover la organización comunitaria y las asambleas se realizan en este tipo de instituciones). Otra participación relevante es la de los jóvenes y la de las mujeres. Respecto a los proyectos, se observó una presencia tanto de los catalogados como urbanos, como los sociales, y se reconoció la importancia de generar proyectos que trasciendan los intereses meramente individuales hacia la elaboración de proyectos que contribuyan al bien común.

En cuanto a las relaciones entre actores se evidenciaron situaciones de “consenso aparente” y de “deliberación y construcción colectiva” (Urfalino, 2013). El primero, se desarrolló en asambleas donde el secretario realizó la síntesis de la discusión inicial, identificando las propuestas que resultaron de la misma y no hubo contestación alguna por parte de los presentes. La segunda, implica generación de intercambios, incluso más allá de la asamblea en sí, se concibió una concepción y reflexión conjunta de las problemáticas del barrio. También se hizo referencia a la participación desde el control y la búsqueda de la transparencia en el proceso, el reconocimiento de distintos saberes, a veces en colaboración y otras entran en tensión y, por último, la presencia de partidos políticos de la oposición no pareció ser relevante en el desarrollo de las asambleas, aunque se reconoció una presencia del partido del gobierno local. Estos tipos de participaciones se relacionan con las trayectorias de los actores y del propio municipio y como veremos en el próximo capítulo se resignifican en tanto experiencias y constituyen aprendizajes.

Capítulo 11. Las experiencias: “participar te abre la cabeza”

En este capítulo, que cierra el caso de Morón, nos centramos en la experiencia de los actores, en la dimensión subjetiva de la participación, y, en este sentido, recorremos sus trayectorias y analizamos sus motivaciones y expectativas. Abordamos la participación desde una perspectiva que involucra una lectura interpretativa que los sujetos realizan en relación a su pasado respecto a otros ámbitos de participación y la proyección de lo que esperan de esta política. Asimismo, nos interesa interrogar acerca de los “efectos” en los actores, en cuanto a los aprendizajes y las vivencias que reconocen como más significativas.

11.1. Trayectorias

Entre los vecinos participantes entrevistados, en general se trata de personas que cuentan con antecedentes de participación en otros espacios (8 de 10 entrevistados), especialmente en organizaciones sociales, como centros de fomento, de jubilados y organizaciones juveniles. Tres entrevistados participaban también de otras instancias promovidas por el municipio (Consejo de las Mujeres, Consejo Vecinal y Consejo de Niños y Niñas de Educación). Por último, un participante tuvo antecedentes de participación gremial. Del total de entrevistados, 4 fueron delegados, por lo que su participación fue más amplia que la asistencia a la asamblea (el ejercicio de este rol requiere asistir a otros encuentros) y estuvieron involucrados en más de una edición del PP.

Otra característica es la interrelación entre los espacios de participación ciudadana y la participación política partidaria. En un caso se había participado en el PP siendo militante del partido¹⁶⁶, en otros casos el camino fue inverso, comenzaron a involucrarse en la política partidaria a partir de la asistencia al PP (2 participantes reconocieron que son militantes de Nuevo Encuentro y otros 2 manifestaron, que si bien no son militantes, participan de algunas actividades del partido).

Respecto de los tres funcionarios contactados que estuvieron a cargo de la Dirección de Organizaciones y Participación Ciudadana se identificó que contaban con una trayectoria de cargos en distintas áreas del municipio y de trabajo barrial. La primera Directora del área, se formó en la UBA, en ciencias de la comunicación, y había iniciado su trabajo en la municipalidad como pasante en la Dirección de Arte y Cultura. Tres años después fue coordinadora del área de comunicación de esa Dirección. Con la primer re-elección del

¹⁶⁶ Esta entrevistada relata cómo fue su relación con el partido local: “Me gusta lo social, desde el ámbito de la iglesia y sentí que las cosas de la iglesia se quedaban ahí, quería pasar más a la acción, ejecutar. Entonces me enteré que las UGC se estaban armando y empecé a sumarme. A fines del 2002 se armó Nuevo Encuentro y me sumé. En el 2006 empezó el PP y participé desde el inicio” (Entrevista a ex delegada entre 2006 y 2010. UGC N° 6).

intendente Sabbatella asumió como coordinadora del Programa del Consejo Municipal de Personas Adultas Mayores, cargo que ocupó durante dos años y, el año anterior a implementarse el PP, fue coordinadora del Programa de Descentralización y Participación Comunitaria.

“Desde el marco ideológico y político en el que me inscribo, la cuestión de la participación siempre ha sido y sigue siendo un tema central para arribar a sociedades más justas, inclusivas y democráticas. Mi formación política tiene que ver con eso y la académica, también” (Entrevista a Ex Directora de Organizaciones y Participación Comunitaria 2005/9. 2014).

El segundo Director del área, actual Secretario de una UGC, es licenciado en trabajo social, ocupó distintas funciones en el Municipio de Morón y contaba con experiencia en el trabajo comunitario: desde junio 2000 hasta diciembre 2005 fue integrante del equipo de intervención territorial de la Dirección de Acción Social. A partir de esa fecha, hasta marzo de 2008, fue asesor del Concejo Deliberante. Luego, hasta diciembre del año 2010 fue Director de Juventud y desde entonces hasta agosto del 2012 ocupó el cargo de Director de Organizaciones y Participación Comunitaria, cuando fue reemplazado por una docente que se venía desempeñando en el área de Derechos Humanos, quien hasta la actualidad es la Directora a cargo del PP. La funcionaria también había recorrido caminos de participación en otros ámbitos, como el educativo:

“Soy voluntaria desde el 2000 en un espacio de educación popular, así que venía trabajando el tema de la participación, del territorio, del trabajo de la organización de base, de la organización social, de la militancia, tanto partidaria como no partidaria. Así que sí, venía trabajando todo lo que tenía que ver con los derechos humanos. Y después de la docencia, también... ya te digo, yo estoy alineada a la mirada crítica, al paradigma crítico. Yo me encuentro en un espacio en el que todo lo hegemónico está como en crisis. Como que es necesario moverlo un poco. Entonces siempre vine trabajando como por fuera de lo hegemónico, de las instituciones” (Entrevista a Directora de Organizaciones y Participación Ciudadana. 2013).

En el equipo de promotores actuales identificamos dos grupos entre los entrevistados, los militantes de Nuevo Encuentro (3 de 5 promotores), una ex militante y una promotora no militante, pero que demuestra apoyo al gobierno municipal. Entre los primeros, en general, son jóvenes que venían trabajando cuestiones territoriales y que militaban en espacios juveniles¹⁶⁷. En su mayoría (los promotores entrevistados y con los que hemos mantenido conversaciones en las asambleas) fueron empleados del municipio que provenían de otras áreas y en un caso, durante el proceso de esta investigación, uno de los promotores pasó a asumir como Secretario

¹⁶⁷ *“A mí siempre me gustó el tema de que todos nos organicemos por un objetivo en común. Siempre me movió eso, por eso me llevó a estar militando partidariamente, y antes militando en centro de estudiantes. Es lo que siempre me movilizó y creo que está bueno, porque el único motor que tiene de cambio para este momento que estamos viviendo es que todos nos organicemos para llegar al bien común de todos, ¿no?”* (Entrevista a promotora comunitaria UGC N° 5. 2013).

de una de las UGC. Como hemos expuesto en el capítulo anterior, todos residen en las zonas donde desempeñan su rol (y se perciben también como vecinos) y manifiestan conocer los barrios de la UGC. En dos oportunidades, entre los más jóvenes, surge un relato de su trayectoria de participación y de concurrencia a espacios de discusión política y ayuda social a partir de una historia familiar. Los promotores entrevistados y los contactados en las asambleas demostraron interés en trabajar en temas sociales y formarse en ese sentido.

“Estoy en... en... en la movidas sociales, entre comillas, desde muy chico. Yo desde los 12 o 13 años acompañaba a mi abuela era... de un comedor comunitario, era cocinera en un comedor de una escuela también. Mamá docente, maestra de toda la vida, entonces las cuestiones esas a mí siempre me llamaron. Yo arranqué siendo un vecino, un joven vecino que era como de alguna manera el representante de la juventud en el Presupuesto Participativo (...) Pasé por todas las etapas. Entonces yo arranqué con eso... después arranqué con actividades sociales... después arranqué con el trabajo en una sociedad de fomento, de la que hoy en día soy el vicepresidente. Y como yo estudiaba relaciones laborales empecé a trabajar en la oficina de empleo, (...) Yo arranqué con las cuestiones sociales y hoy soy militante de... referente de la juventud... mi partido político es Nuevo Encuentro” (Entrevista a promotora comunitaria UGC N° 6. 2013).

11.2. Motivaciones

Los distintos actores entrevistados coinciden en general en que la motivación principal para participar es *“mejorar la calidad de vida”*. En el caso de los vecinos, en su mayoría el alcance se relaciona con lo barrial o la institución de la que forman parte (referidos concretamente a la escuela o la organización social a la que asisten) en base a este interés es que presentan las propuestas en la asamblea. Esta concepción de la mejora de lo barrial también es valorada por los promotores, quienes como ya anticipamos se identifican como vecinos.

“Tenés siempre los vecinos que... que se movilizan, no importa si no están en alguna institución, por ahí son vecinos, viste, que no están involucrados en ninguna institución pero se involucran y tratan de mejorar la calidad del barrio. Y la mayoría son gente que quieren mejorar, algunos están... eh... por ahí hay gente que va, ponéle, a la sala, ponéle que siempre sale el proyecto de la Sala Monte, que son pacientes... ¿viste? Entonces van y piden cosas para la Sala Monte, hay otros que piden para una plaza” (Entrevista a vecina participante y ex delegada. UGC N° 6. 2013).

“Está bueno que venga todo Barrio Benito (yo vivo en Barrio Benito por ejemplo), y está bueno que se organicen y decir: ‘quiero que en la plaza haya más juegos para todos los pibes’, porque son un montón de pibes y no alcanzan las hamacas, los toboganes, o lo que sea. ‘Entonces queremos más juegos para todos los pibes, para que se diviertan los pibes y tengan otro lugar de esparcimiento’. Y eso es lo que me queda a mí, que podamos todos juntarnos para decir: quiero que mi barrio esté mejor” (Entrevista a promotora comunitaria UGC N° 5. 2013).

Este interés por lo “barrial” se relaciona con el alcance de las propuestas, que si bien se tratan de proyectos colectivos tienen un impacto territorial acotado. Esta característica sin

embargo, no es propia de Morón, sino que aparece referenciada en parte de la bibliografía, justamente como una crítica al alcance del PP (Blondiaux, 2013). En este sentido, Cabannes (2005) reflexiona sobre otras experiencias latinoamericanas y señala que las demandas priorizadas en los PP en la mayoría de los casos se refieren a mejoras de las condiciones de vida a escala comunitaria o barrial, quedando fuera necesidades de inversiones más amplias, a nivel del municipio en su conjunto. Esta mirada más integral de la ciudad, según los funcionarios del municipio y los promotores, se articulan con otras políticas que se impulsan en Morón (como el Plan Estratégico) y se orientan también en el PP bajo la responsabilidad de la Dirección de Organizaciones y Participación Ciudadana que intenta imprimir una mirada general del municipio, mediante una distribución equitativa y solidaria de los recursos.

Asimismo, la mitad de los vecinos participantes reconocieron una motivación referida al cambio social o a la solidaridad, pero no acotada en términos “altruistas” o de “ayuda”, como especifica la investigación de Sánchez Santa-Bárbara y García Martínez (2001), sino que los entrevistados se refieren a “*participar para cambiar la realidad*” o para “*que la sociedad sea más justa*”. Es decir la motivación no se circunscribe a la obtención de un logro puntual (más allá de que el proyecto sea colectivo) sino que tiene un horizonte político, que en la mayoría de estos casos se relaciona con cierta confianza en el gobierno local.

“Yo hace 25 años que trabajo como docente y cuando inició esta gestión yo era docente, cuando conocí las ideas de esta gestión, cuáles iban a ser sus ejes, me decidí a concursar este cargo (un cargo en un jardín municipal). Antes trabajaba en Haedo, pasé por distintas gestiones, cuando ví cómo ésta gestión se manejaba, pensé yo quiero concursar, es esto en lo que quiero participar. En otro contexto no hubiese asumido este compromiso. Porque ellos apuestan a la participación ciudadana, a la construcción de ciudadanía. A todo aquello a lo que uno también apuesta, a la construcción democrática y a la educación popular” (Entrevista a participante 2 UGC N° 5. 2014).

Entre quienes ocupan cargos en la función pública local y entre los promotores que tienen militancia política se remarcó como motivación la pertenencia a un proyecto político partidario en consolidación y la apuesta a un cambio, en oposición a los '90, a partir de una gestión estatal que trabaja desde lo territorial y en articulación con las organizaciones sociales.

“Y siempre decimos lo mismo: a nosotros nos cuesta pensarnos como sociedad en un proyecto. Pero, la Dictadura hizo mella en varias generaciones, entonces vos hoy eso lo tenés, el ‘no participes, no te metas, el algo habrán hecho’. A partir de eso pudieron consolidar un modelo de destrucción económico, social, cultural, que los '90 lo terminó de potenciar. Eso es así lamentablemente... igual tengo la esperanza de que los vamos a cambiar. El presupuesto puede fortalecer el vínculo democrático entre ciudadanía y Estado. Y vuelvo a lo que te decía, esto que democratiza la cuestión de los recursos. Hace... toma la mirada del otro, digamos la mirada de la ciudadanía (...) Que se pueda generar un ámbito más colectivo, digo esto de poder volver a recuperar la mirada... romper con la mirada individual y poder pensar ‘Bueno, no, pero por ahí mi idea no es

tan importante como aquella', ¿se entiende?, Digo, eso para mí... volver a recuperar el tejido social..." (Entrevista a promotora comunitaria UGC N° 2. 2013).

"Formo parte de un espacio político, un espacio político y partidario. Eh... digamos... no sé si utilizar la palabra creo, pero... yo sé que es éste el camino para gestionar políticas públicas, porque es un espacio inclusivo, un espacio de debate (...) Me parece que los espacios de participación, me parece que ... el reconocimiento y el trabajo del Estado con las organizaciones de base es importantísimo. Yo estimo que nada sería posible si nosotros no trabajáramos con los espacios territoriales. No son trabajos que se den por separado... son trabajos que permanentemente tienen que estar cruzándose, son trabajos que tienen que ir juntos por los mismo carriles, una escucha permanente, con las tensiones que genera esto ¿no? Un Estado más cercano, un Estado más participativo... eh... me parece que Morón le pone una impronta en donde piensa el abordaje integral como un trabajo no solamente hacia el afuera, sino hacia el adentro (...) Por lo tanto todos los espacios de participación, todos los espacios de compromisos, todos los espacios que pongan en cuestión las cuestiones hegemónicas están bien. Y por otro lado, los espacios que están en el territorio son referentes propios, legítimos de la misma ciudadanía, por lo tanto tenemos que trabajar con ellos... es la única manera de construir me parece ¿no? (Entrevista a Directora de Organizaciones y Participación Ciudadana. 2013).

Si bien los entrevistados señalan motivaciones relacionadas con proyectos referidos a mejoras para el barrio (colectivo y holísticos en términos de Weyrauch, 2008) en los registros de las observaciones de las asambleas identificamos que, en algunas, predomina una participación ligada a reclamos puntuales ubicados en la cuadra de los vecinos. Estas situaciones correspondieron, por lo general, a asambleas realizadas en los Centros de Jubilados que se desarrolla con las personas que están en el lugar donde consideramos que la secuencia de las motivaciones se revierte. En vez de generarse una participación como práctica para satisfacer una necesidad, el proceso se inicia a partir de visualizar una oportunidad: un día x se presentan los integrantes de la UGC e informan que se realizará la asamblea del PP; en segundo lugar se genera entre los vecinos un interés para aprovechar esa oportunidad (tal como explica Oszlak, 2009); y tercero, para lograrlo, deben atenderse ciertas necesidades y, es aquí, donde se plantean proyectos, que suelen referirse a propuestas de tipo "particulares" de corto alcance territorial (la poda del árbol de la esquina, el foco de luz) y que no requieren de un trabajo conjunto con otros vecinos o se manifiestan reclamos de larga trayectoria como el de la cloaca.

Por otra parte, también se destaca que en algunos casos las motivaciones se van redefiniendo en el propio proceso, es decir vecinos que asisten al PP por un tema particular y, luego, terminan apoyando otras propuestas que les parecieron más interesantes o relevantes para el barrio.

"La mayoría se termina acercando por una cuestión puntual pero... con el tiempo se van como de alguna manera enganchando en otras iniciativas o, al revés, terminan militando proyectos que capaz ni siquiera tienen que ver con su barrio o del cual... digo, esta cuestión de que..., de la UGC 6, Morón Sur, que es muy amplio ¡y tiene 14 barrios!,

entonces vos tenés entre... no sé, barrio San Francisco que es el barrio más lejos, que es el que está más al sur, que es el triangulito que vemos allá (señala el mapa) y barrio Agüero, que está cerca del cementerio, tenés... no sé... 150 cuadradas, o 100 cuadradas. Y si una persona quisiera llegar de barrio San Francisco al barrio Agüero tal vez tendría que tomar dos colectivos. Hay personas que terminan votando o promoviendo proyectos que no son de su barrio. O por ejemplo ... saquemos lo de la cuestión geográfica, cuando un abuelo vota y milita un proyecto para jóvenes también está saliendo de su... que capaz que no tiene nietos, que capaz está saliendo de su necesidad puntual” (Entrevista a promotor comunitario UGC N° 6. 2013).

“El interés inicial fue por la sociedad de fomento, había en el barrio un loteo nuevo y dejaban en un terreno las maquinas, nosotros queríamos recuperar ese espacio entonces queríamos presentar un proyecto. Había gente que apoyaba esa idea. Pero cuando fuimos a la asamblea el dinero asignado a Morón Sur no alcanzaba para eso y lo dejamos. Pero me enteré de otros proyectos, que presentaron otros vecinos y me interesaron. Entonces seguí yendo ahí a la asamblea por ese proyecto al que me terminé sumando” (Entrevista a vecino ex participante 1. UGC N° 6. 2013).

Por último, en dos entrevistas con vecinos también surgió el tema de una motivación ligada a problemáticas personales, a momentos subjetivos “difíciles”, que encuentran en esta participación un lugar para compartir con otros intereses comunes, y donde el sentido de pertenencia con un grupo (mujeres, jóvenes) pasa a ocupar un lugar central en la vida cotidiana de estas personas.

11.3. Expectativas

Respecto de las expectativas iniciales, éstas se relacionan con las trayectorias y las motivaciones. En algunos casos los vecinos provienen de otros espacios de participación del municipio y existe un involucramiento previo en el que se viene trabajando por la conquista de otros derechos (es el caso de los consejos de género, de los niños y niñas y los consejos vecinales). Por lo tanto, las expectativas sobre la participación están en relación a la percepción de estos espacios como potenciales posibilitadores para canalizar ciertas demandas y obtener logros sectoriales concretos.

En otros casos, el acercamiento inicial es desde la incertidumbre sobre la implementación de los proyectos. En este sentido, influyen las experiencias previas de incumplimientos por parte de las gestiones municipales respecto de otras políticas. Esto se evidenció en los relatos de los participantes y registros de las observaciones de las asambleas, por ejemplo, en relación al tema de las cloacas en la época de Rousselot o reclamos no canalizados por la gestión actual (podas y extracción de árboles). Teniendo en cuenta estos antecedentes, los primeros acercamientos al espacio asambleario es desde la desconfianza. En algunos casos este sentimiento con el tiempo se va revirtiendo si el vecino identifica mejoras a partir de acciones concretas. En efecto, a lo largo de varias entrevistas se citaron acciones puntuales que se habían logrado a partir de

solicitudes realizadas en la asamblea¹⁶⁸, entre ellas la de esta participante: *“después que nos reunimos en el colegio (lugar donde se realizó la asamblea) dije lo de la parada de colectivos. A las dos o tres semanas arreglaron el playón de micros. El municipio lo tomó y lo realizaron”* (Entrevista a Delegada UGC N° 6. 2013).

El tema de la confianza, como categoría de análisis, se torna significativa si se enmarca en el contexto en el que surge el PP en la ciudad de Morón y, constituye una de las fundamentaciones que los funcionarios identificaron en la implementación de esta política, el PP tenía como uno de los objetivos *“constituir una relación de confianza entre representantes y representados”*. La confianza refuerza expectativas favorables a la participación ya que uno de los aspectos que se valora al momento de ejercer esta práctica es la capacidad de incidencia, es decir, de poder lograr objetivos. Siguiendo a Cunill Grau (1991) la participación está influenciada por la evaluación que los actores realizan de los costos que implica su involucramiento, en relación con las experiencias previas, con la información que reciben y con la percepción que tengan del espacio de “oportunidad”, como una probabilidad de generar resultados esperados a partir del proceso participativo.

“Por las cosas que uno ve en los folletos, pensamos que se va a cumplir, aunque sea en un 50%. Aunque sea que se vaya mejorando lo que se va a pidiendo. Igual aunque la gente se queje, hay cosas que se ven crecer, otras se van dejando, pero cosas se hacen, se está viendo crecer el municipio” (Entrevista a vecino participante 1 UGC N° 6. 2013).

El hecho de percibir acciones concretas (proyectos que se implementan, reclamos que no ingresan en el PP y que son gestionados por el municipio, la continuidad de los espacios de participación, el recuento de votos con los vecinos, etc.) implica una situación de certidumbre para los entrevistados y las dudas iniciales sobre el proceso comienzan a revertirse. Esta situación refuerza las expectativas favorables sobre la participación y promueve el sostenimiento de su participación.

“Se ve la seriedad con la que se trabaja. Aparte lo ve desde el lugar, desde el momento del... recuento de votos. Nosotros no hacemos el recuento de votos. Yo me siento acá y tengo dos vecinos: uno ahí, otro acá. Ellos abren las urnas, ellos abren las boleta (...) El ciudadano confía en vos, no se siente defraudado. Es la confianza que el otro deposita en vos. O sea, no en mí. En vos digo, en vos como Municipio” (Entrevista a promotora comunitaria UGC N° 1. 2013).

¹⁶⁸ *“Algunas ideas no se pueden desarrollar en ese marco en el que están planteadas, algunas ideas que se convierten en proyectos porque son posibles de desarrollar no se votan, no entran en el presupuesto, el presupuesto participativo, digo. De cualquier modo, o sea, llegan a oídos del municipio, entonces es una manera también de estar participando, porque lo que no se desarrolla por PP, lo que no llega se desarrolla también por administración. Porque algo que no se pudo votar o que no se pudo desarrollar porque terminó en una idea o no dejó de ser una idea, no pudo terminar siendo un proyecto... nosotros también estamos recepcionando que desde la población hay una intención o un interés de que se lleve a cabo esto. Entonces es, también, tener el oído bien abierto a que se sepa esto, a que se escuche lo que el vecino o la vecina están diciendo que es necesario”* (Entrevista a Directora de Organizaciones y Participación Ciudadana. 2013).

Contrariamente, las asambleas son un espacio utilizado para el reclamo cuando el vecino no puede canalizar satisfactoriamente sus demandas hacia el Estado y, en estos casos, se refuerza el lugar de interpelación al funcionario presente, es decir al Secretario de UGC y la sensación de “fracaso”, en términos de costos, siguiendo a Cunill Grau (1991), que el vecino recordará en próximas instancias de participación.

“Una señora pide sacar un árbol y relata que ya hizo tres reclamos al respecto y que no obtuvo respuesta. Manifiesta sentirse enojada. La Secretaria aclara que eso no entra en PP pero que toman el reclamo. Explica que existe una Ordenanza que establece que eso es responsabilidad de los frentistas y que sólo el municipio puede actuar de oficio si es peligroso. La vecina le confirma que es peligroso, la Secretaria le dice que van a ir a verificar a lo que la vecina responde si van a cumplir con su palabra porque ya se cansó de llamar por teléfono y que no le presten atención” (Registro de observación de asamblea en Centro de Jubilados, UGC N° 2. 2014).

Por otra parte, Cunill Grau (1991) menciona como último costo al de la información que se recibe sobre la política y que los vecinos evalúan al momento de decidir participar. Tanto los vecinos como el equipo del municipio destacan la comunicación que se realiza del PP mediante una difusión puerta a puerta (información sobre el inicio de las asambleas, los proyectos y lugares de votación, los proyectos votados, etc.). Sin embargo, algunos entrevistados señalan, sobre todo en los primeros años, que se acercaban a las asambleas con expectativas más amplias respecto de los alcances de los proyectos del PP. Asistían para realizar propuestas de mayor envergadura de las que eran viables y de a poco fueron quedando o sumándose vecinos que ya saben cuáles son los límites del PP.

“En realidad, es como que antes iban más. El tema es que la gente por ahí va... eh... algunos no entienden que es para determinadas obras, por ejemplo, poner refugios, luminarias, cestos de basura, o por ahí un par de cosas más, es para determinadas cosas. Y por ahí algunos vecinos solamente iban a pedir asfalto... ¿entendés?, iban a pedir... obras más grandes, o iban a protestar por el tema de cloacas o ese tipo de cosas y no entendían que... entonces, viste, tenés la gente que participa, la mayoría sabe lo que es el Presupuesto Participativo y va por eso” (Entrevista a participante y ex delegada UGC N° 6. 2013).

Respecto de los promotores un aspecto que surge en el relato de la mayoría de ellos es que en la práctica superaron las expectativas iniciales, ya que pensaban que el involucramiento de los participantes iba a ser menor. Un ejemplo que surge en reiteradas oportunidades es el de la experiencia con los jóvenes a los que muchas veces se los consideraba desde el prejuicio como desinteresados por las cuestiones de la comunidad.

“Eh... yo pensé, cuando iba a los colegios dije, bueno, no sé, los pibes capaz que... de los 30-40 pibes que le esté hablando... 5 me iban a dar bola, pensaba yo, por ejemplo. No, pero me re sorprendí que la mayoría te hiciera preguntas o dijera ‘ah, mirá está bueno poner...’. Me acuerdo que en uno de los colegios una chica dijo: ‘estaría bueno

hacer una guardería en un colegio para que las mamás embarazadas puedan llegar a traer a los bebés’” (Entrevista a participante y ex delegada UGC N° 6. 2013).

Por último, las funcionarias entrevistadas del área Organizaciones y Participación Ciudadana coincidieron en señalar que las expectativas iniciales en su involucramiento estaban en relación con una convicción política y, conciben que el PP tiene la posibilidad de generar experiencias sociales más inclusivas y colectivas, siempre remarcando que forma parte de un marco más general, que es parte de un proyecto político.

“Se trata de una convicción política en la que el presupuesto participativo no es más que una herramienta para despertar conciencias que nos vinculen con la posibilidad de generar experiencias sociales más inclusivas, más colectivas, de mayor corresponsabilidad en el tratamiento de cuestiones comunes. (Entrevista a ex Directora de Organizaciones y Participación Ciudadana. 2014).

“Yo formo parte de un espacio político, un espacio político y partidario. Eh... digamos... no sé si utilizar la palabra creo, pero... yo sé que es éste el camino para gestionar políticas públicas, porque es un espacio inclusivo, un espacio de debate” (Entrevista a Directora de Organizaciones y Participación Ciudadana. 2013).

Sin embargo, se reflexiona sobre las dificultades de avanzar en este camino de la participación tras décadas de políticas neoliberales que implicaron el desarrollo de una “cultura neoliberal individualista”, “delegativa”, que “corroyó el trabajo social y comunitario”. En ambos casos se observa que la expectativa de largo plazo es trabajar para transformar esta situación y se considera que el proyecto político del cual forma parte el PP, como una herramienta más, que contribuye para alcanzar ese horizonte. En el corto plazo la expectativa es gestionar los problemas comunitarios e ir generando “experiencias concretas que, aunque pequeñas, den frutos”. Estas apreciaciones, también están presentes en el discurso de la mayoría de los promotores.

“Lo que entiendo es que el presupuesto se da en el marco de un proyecto político. De que se piensa el Estado, se lo concibe, y se lo va reconstruyendo. Digo, porque es una cuestión constante, no es que vos decís ‘me gustaría ir hacia acá’ y vas hacia ahí. Necesariamente vas transitando un camino que, digo, somos parte de una sociedad compleja, con lo cual más allá de que obviamente vos tenés vectores y demás, pero los tenés que ir transitando hacia ese lugar. Entonces, me parecía que... digo, no lo puedo pensar, porque no se lo piensa desde ese lugar si no fuera por esto, porque la participación es eje para este gobierno, para quienes conducen este gobierno local” (Entrevista a promotora UGCN° 2. 2013).

11.4. Aprendizajes

Un primer dato que consideramos significativo es que todos los participantes del PP, independientemente de su rol, manifestaron que su involucramiento implicó algún tipo de aprendizaje. Los aprendizajes señalados se refirieron a diversas temáticas y respecto a diferentes

procesos y también podríamos concebirlos como resultados del PP, no desde una visión cuantitativa en relación a servicios y productos brindados, sino en relación a aspectos más cualitativos que resignifican los actores que participan en ella. En este sentido, identificamos en los distintos relatos el reconocimiento sobre aprendizajes en diversos planos, tanto a nivel colectivo como en el personal y también para otros actores (por ejemplo desde el vecino se identifican aprendizajes para la gestión y viceversa).

En primer lugar se destaca que tanto los actores estatales como los vecinos reconocieron un aprendizaje “político”. Asimismo, más de la mitad de los entrevistados apreció que su participación en el PP significó incorporar capacidades de organización y se reconoció la oportunidad de relacionarse con otros vecinos y conocer nuevas realidades, incorporando conocimientos cívicos y habilidades para formular proyectos. Los actores estatales por su parte, hicieron mención al fortalecimiento de liderazgos barriales y a los aprendizajes para la gestión, en cuanto a cambios en el modo de funcionamiento.

- Revalorización de la política

Al momento de indagar sobre los aprendizajes algunos actores reconocieron un cambio en la concepción que tenían de “la política”. Se repite un relato de una situación apática o de “*desesperanza*” que comenzó a cambiar a partir de los últimos años. En estos casos se valoran las acciones que promueve el municipio en relación a la apertura de espacios de participación. En algunos vecinos, es a partir de esta participación donde surge una “*vocación*” política, al identificar un conjunto de prácticas concretas por parte del gobierno local en la que se percibe compromiso, coherencia y resultados.

Durante el trabajo de campo se percibió que algunos vecinos que no tenían pertenencia política partidaria elaboraban un discurso en donde la política ocupa un lugar central, aclarando que no tenían “*ninguna bandera partidaria*” pero por ejemplo se referían a la importancia de “*militar los proyectos*”. Esta concepción está muy presente en el relato de los promotores, que incluso señalan que la militancia demuestra el involucramiento de los vecinos con los proyectos.

“La gente se apropia de algún proyecto y lo milita. A mí la palabra militancia me encanta, porque cuando uno habla de militancia no necesariamente está hablando de un partido político. Militar para mí es trabajar activamente en algo para lograr un objetivo. Y aparte la satisfacción como vecino de que aquello que vos propusiste y militaste... Verlo. Verlo plasmado en lo que sea: en un mural en una escuela. Nosotros tenemos muchos chicos que proponen murales en las escuelas y después termina trabajando el Municipio junto con los docentes y los pibes pintando murales (...) Otro ejemplo es una olla para hacer skate. Bueno, los chicos que propusieron eso militaron el proyecto. La militancia también, el compromiso a algo que yo quiero que se haga en el Municipio. Bueno, los chicos que propusieron eso lo militaron” (Entrevista a promotora comunitaria UGC N° 1. 2013).

De esta forma, “*militar*” por un proyecto para el barrio acercó a muchos de ellos a la política y en algunos casos a la militancia partidaria del gobierno local. Es la experiencia de una docente y de un jubilado sin militancia previa que se sumaron a Nuevo Encuentro.

“Por ejemplo Patricia, empezó a participar de la asamblea y ahora es compañera militante. Felipe, surgió del Consejo de Jóvenes y ahora está en el partido. Eso se dio en distintos espacios, por ejemplo en el Consejo de las Mujeres pasó mucho. Vos defendés las banderas que sentís que te representan” (Entrevista a ex participante del PP y actual concejal. 2013).

En este trayecto, incluimos a dos jóvenes que se incorporaron a la militancia desde su participación en asambleas que se desarrollaron en su escuela, uno fue promotor y el otro es un vecino de uno de los barrios más humildes del municipio que ha presentado diversos proyectos en el PP.

Este acercamiento a la política también se identificó en los promotores y en una de las conversaciones con funcionarios de las UGC, uno de los Secretarios nos comentó, que, era empleado del municipio y que comenzó a acercarse a Nuevo Encuentro, a partir de las coincidencias que encontraba con las políticas llevadas a cabo por el gobierno local (menciona los proyectos transversales de inclusión, desarrollo y participación y una coherencia entre el “*decir y el hacer*”).

Asimismo, otros participantes aunque no “*militen*” reconocen que a partir del PP, de los cambios que ven en el barrio y en la forma de gestionar del municipio, cambiaron la concepción escéptica que tenían de la política, y a raíz de ello acompañan las iniciativas del gobierno local.

“No se veía algo así de participación desde hace 20 años. Había mucha pasividad. Me sorprendió que estén presenten los jóvenes en la asamblea. Bien o mal lo que es la política en sí se había perdido y con este gobierno, volvió la gente a involucrarse, para quejarse, organizarse y hacer política, volvió la política de los partidos. Acá en Morón este intendente y el anterior cambiaron las cosas” (Entrevista a vecino participante 1 UGC N° 6. 2013, por este intendente se refiere a Ghi y por el anterior a Sabbatella).

- Incorporación de conocimientos y nuevas habilidades

Con la participación en el PP tanto los vecinos como los actores estatales reconocen que se aprende a elaborar proyectos y se incorpora una metodología de trabajo barrial o institucional, que va potenciando la participación de los actores en nuevas instancias y el conocimiento de cómo hacer más eficaz su propia participación. Al respecto, desde la gestión se menciona el aprendizaje de los delegados que lograron sintetizar ideas y trabajar en forma más coordinada y señalan como ejemplo que entre el primer y segundo año incluso implicó la presentación de menos cantidad de proyectos (de 70 en 2006 a 45 en 2007), pero que éstos fueron más claros y viables para su ejecución (Municipalidad de Morón, 2007).

También se incorporó experiencia que contribuyó a entender la lógica burocrática y los tiempos de la gestión. Entre los vecinos entrevistados se destacó especialmente aprendizajes en aquellos que participaron en la etapa inaugural de esta política y fueron seleccionados delegados. En estos casos se mencionó los ámbitos de las reuniones, las relaciones que se generaron entre ellos y con funcionarios de la municipalidad.

“Yo de acuerdo a mí proyecto, venía gente de la municipalidad y me asesoraba sobre ese proyecto. Y me explicaban, por ejemplo, cosas que nosotros no sabíamos, que esto era de ferrocarriles, que había que pedir permiso y, viste, todo ese tipo de manejos que uno no está al tanto; cuánto llevaba de plata hacer un asfalto, qué tipo de asfalto, qué tipo de instalación, la luminaria cómo tenía que ser, cuál era la normativa para poner algo al costado de la vía. Se acercaban y te explicaban y te decían ‘bueno, esto se puede hacer así... a quién le tenés que pedir permiso, va a llevar tanto tiempo, si conseguimos tal cosa se puede hacer....’, ¿entendés? Entonces, así con cada proyecto, no era solamente conmigo. Aprendimos un montón, un montón. Por eso, ese período estuvo re bueno porque vos te informabas más o menos de cómo funcionaban las diferentes áreas. No era ir y presentar una nota... como está acostumbrado el vecino, y hacer un reclamo. Y sabías que... te dabas cuenta que tenías que pasar, por ahí, el permiso de la obra por diferentes lugares, hacer diferentes estudios...” (Entrevista a participante y ex delegada. UGC N° 6).

“Aprendimos a trabajar sobre un proyecto, desde el no saber cómo hacerlo. Porque los vecinos teníamos un proyecto, nos juntábamos en una comisión, 10, 12 vecinos, armar un proyecto, charlarlo entre nosotros. Estaba buenísimo! Después fue aprender a usar la computadora, porque no sabíamos (...) Al principio los proyectos eran muy ambiciosos. Hacer un jardín de infantes y no se entendía que era un presupuesto más acotado. Al principio era todo más basado en el reclamo, en vez ahora los vecinos saben más en que tienen que manejar ese presupuesto (Entrevista a ex participante del PP y actual concejal. 2013).

El hecho de que los vecinos tengan continuidad en la asistencia en el PP u otras instancias de participación influye en la dinámica de la asamblea. En estos casos se percibe que se acercan con proyectos concretos, con una perspectiva “propositiva” y que se desarrolla en menor frecuencia la modalidad del reclamo o “reivindicativa”, que caracteriza Weyrauch (2008). En este sentido, en las entrevistas se señala un proceso de pasaje del reclamo al proyecto, como un aprendizaje. Esta situación es reconocida por los mismos vecinos y por los promotores y, también, se registró en las observaciones realizadas en las asambleas a partir de algunos comentarios entre los asistentes que le aclaraban a otros vecinos (o me aclaraban a mi), qué cuestiones podían ser presentadas: *“Acá los vecinos piden luz, seguridad. También cloacas pero cloacas no se puede porque no están hechos los depósitos”* (Registro de Observación de asamblea UGC N° 6. 2014).

“Esto ya está aceitado porque no es el primer año y ya se conoce el funcionamiento del presupuesto. Visitamos las escuelas, las instituciones y vemos el interés. Trabajamos con alumnos y docentes que ya conocen la dinámica. Ahora vamos a las asambleas y la gente

lleva modelos de refugios de micro” (Entrevista a promotora comunitaria UGC N° 4. 2013).

Por otro lado, cabe indicar que se mencionaron entre los aprendizajes “nuevas habilidades”. Incluimos en esta categoría algunas reflexiones, tanto de los actores estatales como los de la sociedad, sobre el desarrollo de capacidades actitudinales y expresivas.

“Saber que tenés un lugar para escuchar al otro. Luchar por el bien común. De poder estar de acuerdo, de todo lo que hablamos qué vamos a proponer. Aprender a ceder, a defender una postura (...) que el vecino se acerque a un espacio para poder expresar, poner en palabras la necesidad de un grupo de vecinos” (Entrevista a participante 2 UGC N° 5. 2014).

“En términos de formación política, el debate público en asamblea o grupos, genera un aprendizaje maravilloso en lo que respecta a la escucha, la argumentación y la posibilidad de discutir sin llegar a rupturas insalvables. Además, he aprendido a conducir equipos, a armar proyectos en equipo, etc.” (Ex Directora de Organizaciones y Participación Comunitaria. 2014).

En el caso los promotores, también reconocen un crecimiento en lo personal a partir de un conocimiento de las problemáticas de los distintos barrios, de cuestiones prácticas en relación a la dinámica de su resolución y en relación a capacidades para el desempeño del rol (comunicación, coordinación, etc.). Estos aprendizajes se generan a partir de diversas fuentes: desde la interacción con los propios vecinos, con sus compañeros en las UGC, por las reuniones en la Dirección de Organizaciones y Participación Ciudadana y se destaca el acompañamiento de los Secretarios de las UGC.

“También hay aprendizajes personales. Yo vine en el 2007 a esta parte y no sabía nada de presupuesto. Leí me informe. Al principio me acompañaba mucho el Secretario, y fui adquiriendo experiencia, de cómo hablar, como desenvolverme y empecé a hablar yo sola y empecé a darte cuanta de cómo piensa el vecino de x barrio. Es un público complicado pero también conocí otra parte de Castelar, con otras necesidades, en la que son más receptivos, más tolerantes” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 4. 2013).

“Así que el Secretario es el que me ayuda, porque yo soy nueva relativamente, y va y me dice... me explica cómo tener que, por ejemplo, hacer los proyectos de tal área: ‘Vos tenés que poner... no sé... tenés que reemplazar esta palabra por la otra para que te entiendan’. Hacerlo más técnico. Entonces él me explica que la Secretaría de Obras se divide entre Alumbrado, Mantenimiento Público, Infraestructura. Entonces tenés que llevar el proyecto a las direcciones que corresponden” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 5).

- Apreciación de lo colectivo

Otro de los aprendizajes más significativos es el reconocimiento de los logros colectivos sobre los particulares, especialmente a partir de valorar propuestas que presentan otros vecinos, de entender distintas realidades, que incluso son desconocidas para muchos.

“Lo más importante fue que se hicieron los proyectos y conocer gente. Cuando empecé a ir a la UGC (lugar donde se hacían las reuniones), yo conocía sólo a los vecinos de la Sociedad de Fomento, pero a la UGC iban otros, y ahí conoces lo que les pasa a otros. Una vez había un vecino que quería un proyecto, cada uno quiere su proyecto, pero ese era complicado de conseguir, faltaba el terreno, cuando se entero que su proyecto no era viable, se quiso ir, y todos hablamos con él y dijimos que lo íbamos a ayudar. Y todos lo ayudamos y al tiempo el proyecto se hizo, era en Villa Ibáñez, que hay gente muy pobre” (Entrevista a vecino ex participante1 UGC N° 6. 2013).

En estas prácticas se identifica un aprendizaje en el sentido de seleccionar prioridades en cuanto a los alcances de los proyectos, la búsqueda del bien común y la solidaridad. En las citas siguientes se ejemplifica cómo este tipo de participación busca que predomine lo colectivo.

“La instancia de la asamblea es una instancia muy compleja en donde hay mucho compromiso de parte de cada uno de los que están ahí, que dejan un poco de su tiempo para estar en ese espacio y empezar a pensar y empezar a ceder y decir: ‘no, la verdad tenés razón, me parece que está bien apoyar esto que estás diciendo vos y no esto que estaba pensando yo’. Y perder lo individual en lo colectivo. Hay una toma de conciencia... en ese debate está esta toma de conciencia... ‘che, esto es más importante...’” (Entrevista a Directora de Organizaciones y Participación Ciudadana. 2013).

“El Presupuesto Participativo termina siendo una excusa, digo... es... es... es la excusa ideal para sentarse e interactuar... la relación Estado- vecino/a, en nuestro caso, o Ciudadano si querés. Pero para mí, tiene un objetivo un poco más profundo ... es que las personas se pongan a pensar en sociedad. Seguramente la persona que se acerca a una asamblea, se acerca por una demanda puntual: o que le arreglen la calle; o porque tiene un familiar discapacitado y quiere que le hagan la rampa para esa persona; o quiere que le poden el árbol. Digo, tiene una demanda puntual, pero cuando esa persona se pone a pensar en colectivo, se pone a pensar en un conjunto, empieza a ver ‘che bueno, está bien, capaz no me arreglaron el bache de la esquina de mi casa, pero se hizo en otro barrio otro proyecto que sí benefició a un montón de vecinos y vecinas’” (Entrevista a promotor comunitario UGC N° 6. 2013).

También surge por parte de los vecinos una reflexión acerca de que el aprendizaje es que “vale la pena luchar” y “organizarse” por los proyectos del barrio y que para ello se requiere un trabajo articulado con otros.

- Ciudadanía más activa

En relación con el punto anterior, y particularmente desde la visión de los funcionarios y promotores, el municipio favoreció la conformación de una ciudadanía más activa que va “aprendiendo” a ejercer sus derechos, superando la visión del vecino que paga impuestos y se aclara que esto constituía un objetivo del PP.

“Se trata entonces, fundamentalmente, de una experiencia que tiende a modificar conciencias y prácticas sociales, rompiendo con el modelo de ciudadano pasivo que delega en el gobernante que lo representa la solución a sus demandas, para avanzar en la construcción de un ciudadano protagonista, conciente de que sus derechos se

concretan en la medida en que se los ejerce, que logra abandonar parcialmente el ámbito privado de sus intereses particulares y comienza a interesarse y transitar la búsqueda de soluciones para los problemas comunes” (Fernández, 2008: 14).

“Por planteos de vecinos creo que... como aprendizaje les queda que ellos también tienen poder de decisión. De que ellos pueden decir qué quieren hacer con parte de la plata de sus impuestos, por ejemplo. Eso creo que es lo que les queda más a ellos, de decir: ‘Yo puedo ir a decir que el Municipio me haga esto, porque yo tengo el derecho de que el Municipio me haga eso’. Eso es lo que veo. Aparte porque está bueno, porque no es que la sociedad se... el vecino se queda en su lugar como diciendo ‘bueno, que lo haga todo el Municipio yo no digo nada’. No, el vecino puede tranquilamente venir a discutirte que está bien o que está mal que se haga esto; que está bien o que está mal la cantidad de plata que se destina; que está bien o que está mal el modo de participación o lo que sea. Y eso para mí está buenísimo, porque el ciudadano está defendiendo sus derechos, y está participando y organizándose” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 5. 2013).

En diferentes relatos de los entrevistados se hace referencia a esta concepción de participación y ciudadanía como ejercicio de derechos y superadora de la “queja” y del “reclamo individual” ya que no sólo se demanda sobre una problemática puntual sino que se organiza, interviene en la solución y se compromete desde la acción. En esta línea, para el entonces Director de Organizaciones y Participación Ciudadana el PP implicó *“la mejora en la apropiación por los ciudadanos de Morón de los conceptos de participación y de garantía de derechos, en contraposición al concepto de representación”* (Municipalidad de Morón, 2010: 8).

La concepción de la participación como derecho también está presente en el discurso de los participantes, ligado a la toma de decisiones y nuevamente se relaciona con la escala barrial, que es el ámbito más cercano al vecino.

“Nosotros ganamos un derecho con el Presupuesto Participativo, es un logro, una decisión nuestra, una libertad que la adquirimos nosotros, que no la podemos perder. Suba el gobierno que suba, al Presupuesto Participativo no hay que sacarlo nunca, tenemos que luchar por eso, porque es en lo único que podemos decidir nosotros por nuestro barrio” (Entrevista a vecino participante, UGC N° 5, citada en Murchio, 2012: 80).

Otra concepción que es recurrente es que la participación implica un compromiso y que se contrapone al individualismo de los años ‘90, que es hereditaria de la Dictadura. En este sentido, en reiterados discursos se hace referencia a que la baja participación de la ciudadanía no es una cuestión aislada, sino que se elabora una interpretación más contextual de la problemática.

“Vos vas a una escuela y un chico de 12 años te pidió una pista de skate, si al año siguiente ese proyecto gana y se hace, cuando volvés ese chico va a creer que participar está bueno. Y nosotros veníamos de toda una década donde era el ‘no te metás’, ‘fijate en lo tuyo’, ‘si miras al resto no vas a crecer vos’, una época muy individualista, bueno... me parece que desde el 2003 a esta parte y con las políticas sociales y... el Presupuesto Participativo como una herramienta fundamental en lo que es la participación ciudadana, me parece que ... que a la gente le llega este mensaje ‘si participas, si te

involucras vas a ver los resultados'. Y... me parece que viene un poco por ese lado, digo, me parece que es lo que más se termina aprendiendo. Y después desmitificar un montón de cosas, digo, no sé... 'los municipales son todos vagos' y bueno... pero cuando vos participas, y ves que trabajan, que las cosas se hacen, bueno, ya no pensás que todos los municipales son vagos" (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 6).

- Fortalecimiento de organizaciones sociales y visibilidad de algunos actores

Algunos entrevistados señalaron la participación particular de las mujeres que comienzan a tener un rol más protagónico de incidencia barrial, asumiendo actividades fuera del ámbito del hogar.

"Había algunas vecinas que su única salida era salir al almacén. Llamaban por teléfono, nos reuníamos, y eso hizo trabajar por el barrio y en principio fue eso. A mi es lo que más me queda de la participación, trabajar con los vecinos. Que antes eso no pasaba, había hasta problemas para juntarse" (Entrevista a ex participante del PP y actual concejal. 2013).

"Vos terminás teniendo relatos de estas mamás que se organizaron para tener una copa de leche, en donde jamás se hubieran sentido en este espacio, de alguna manera ser educadoras y acompañar una cultura docente en esto de sus primeras prácticas y de que ellas de pronto puedan enseñarle algo de lo que hacen porque tiene que ver con la educación popular, tiene que ver con el compromiso... entonces empezás a transformar que esos espacios que tienen poca participación en otra cosa" (Entrevista a Directora de Organizaciones y Participación Ciudadana. 2013).

También se menciona la participación de los jóvenes y, en menor medida se hace alusión a la participación de los adultos mayores o jubilados. Estos últimos reconocen que el municipio los tiene en cuenta en diversas acciones y, en las asambleas, se observó que agradecen a los Secretarios de las UGC el hecho de que visiten los establecimientos y que se acerquen con propuestas de participación.

"La presidenta del Centro dice que este acercamiento a las entidades es válido, recuerda que la Secretaria de la UGC e incluso el intendente ya estuvieron presentes en otras oportunidades (aniversario del Centro, y entrega de botones antipánico), afirma que 'se sienten reconocidos aunque sea para poder hacer reclamos' y aclara: 'que es un compromiso serio participar. A nosotros nos interesa tener las puertas abiertas del municipio y sentimos un ida y vuelta'. Invita a los jubilados presentes a que demás participen: 'piensen que les gustaría hacer, como paseos comunitarios o recreativos'" (Registro de Observación en asamblea de Centro de Jubilados en UGC N° 2. 2014).

Otro actor que es considerado al momento de indagar sobre los aprendizajes del PP es el rol de algunos delegados, especialmente en la etapa inicial en la que cumplía un papel más protagónico en la elaboración de los proyectos y en la interacción con la gestión. En algunos casos, se consolida una trayectoria de participación y trabajo territorial anterior cuyo reconocimiento se potencia con el desempeño de este papel (por ejemplo los presidentes de Centros Fomento y de Jubilados). En ocasiones, los conocimientos que fueron adquiriendo los

delegados, y la experiencia y contacto con funcionarios y otros vecinos, los fue posicionando en un lugar de referentes o líderes barriales y fueron asumiendo otros roles participativos (por ejemplo delegados que pasaron a formar parte del CV).

“Los vecinos empiezan a poner a los delegados en ese lugar de referentes ¿no?. Esta cuestión de... ‘che cómo te fue en la asamblea’ o ‘cómo te fue en la jornada de devolución’, o ‘vos que estás metido en todo’, empiezan con esa frase ¿no?, ‘vos que sabés de todo un poco’, o ‘¿vas a la UGC, no me traes un volante de tal cosa...?’. Digo, yo cuando los siento acá y tengo a 60 en una jornada de devolución los mato a folletos. Les digo ‘llévense del curso de tal, el curso de tal, hay deportes... conozcan la casa de la juventud que tenemos acá a veinte metros... conozcan el centro de salud que tenemos... no sé, esto que no estaba’...eh... no sé, ahora salió un curso para entrenadores de fútbol de... profesores de los clubes de barrio... bueno, sale este curso, bueno, ‘inscríbanse’. Bueno, sí, esto que te contaba de Vida Verde que es como una cuestión más nueva que estamos discutiendo, sí, eso seguro, y los vecinos lo empiezan a tomar y lo empiezan a ver como referente” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 6. 2013).

“A mí personalmente lo que me ayudó es ser trabajadora territorial, estar cara a cara con el vecino, puerta a puerta, con una bicicleta por todos lados. No se me hacía difícil invitar a los vecinos. Yo me defino así porque siempre me involucré, conseguí cosas, me gusta trabajar por los demás. Yo vengo de un lugar muy humilde y se de las necesidades de la gente. A mí me gusta la social. Me interesa ese tema, y de a poco me venían a ver los vecinos para organizar cosas” (Entrevista a ex delegada de UGC N° 6. 2013).

De esta forma, surge un liderazgo a partir de una construcción permanente de vínculo vecinal y con las autoridades municipales, y también a partir del reconocimiento de que estos vecinos cuentan con habilidades para resolver problemas. En este sentido, coincidimos con Gómez et al. (2008) que el liderazgo surge como parte de la recreación de las formas de sociabilidad, por la convicción de que aquello que se va a hacer por uno mismo, y por su gente, mejora la calidad de vida. En este proceso juntarse con otros a trabajar por lo común recrea los espacios simbólicos del quehacer cotidiano e implica aprendizaje a partir de una experiencia compartida.

Por último, los actores estatales identifican el fortalecimiento de las organizaciones sociales, que se relaciona con el lineamiento mismo de la política ya que el PP pertenece a un área de organizaciones comunitarias cuyas funciones trasciende al PP. Asimismo, requirió como etapa previa, y lo requiere aún, de un trabajo de capacitaciones, asesoramiento y articulación con otras acciones del municipio. Actualmente, se reconoce el trabajo realizado con los centros de jubilados y de fomento y una de las promotoras comenta la intención de comenzar a trabajar más con los clubes¹⁶⁹. En este marco se señala la posibilidad de recuperar espacios para la comunidad

¹⁶⁹ “Lo que nos pasó hace un par de años atrás es que los clubes, la mayoría, fueron como privatizados. No sé, antes había una comisión directiva y de un momento a otro esa comisión directiva dejó de funcionar, se metió una persona y la empezó a privatizar. A cobrar por las actividades, a poner gimnasios privados y cosas así. Entonces la gente se aleja de esos lugares porque ya no es lo mismo. Pero recién este año estamos haciendo una campaña fuerte de que los vecinos vuelvan a tomar esos lugares como suyos y... y cuando se complete seguramente el año siguiente sí podamos volver a participar activamente dentro de los clubes. ... Pero con las tres sociedades de

en estas instituciones a través de actividades culturales y talleres gratuitos que surgen de proyectos ganadores del PP.

“Se favorece la vinculación entre los vecinos y vecinas y las organizaciones de la sociedad civil, que en muchos casos se convierten en impulsoras y multiplicadoras de las actividades de participación, cediendo sus sedes, colaborando en la organización de asambleas, incluyendo a sus representantes en el trabajo comunitario. Se fortalecen así aquellos espacios sociales en los que las personas se reúnen y trabajan en la búsqueda de soluciones a los problemas de la comunidad” (Fernández, 2008: 9).

“Las organizaciones comunitarias, al funcionar como sedes de asambleas y ferias, actúan como multiplicadoras del Presupuesto Participativo, fortaleciendo su rol social en la comunidad donde se suscribe” (Municipalidad de Morón, 2010: 8).

- Aprendizajes de la propia gestión

Uno de los puntos más desatcados desde los actores estatales es que para implementar el PP se realizó una adaptación de la estructura municipal, para poder articular el eje temático con el territorial, atravesado por la participación ciudadana. Se recalca en forma constante que el área involucrada no es sólo la que organiza el PP, sino que existe un compromiso de toda la gestión municipal, que exige que los proyectos se trabajen en forma transversal entre distintas dependencias, y en este sentido el PP implica un aprendizaje organizacional, superador de la gestión tradicional que funciona a partir de áreas desconectadas.

“En el proyecto del corredor seguro tenés un área que es el área responsable y tenés varias áreas que intervienen. Esto implica que antes de llegar a este proyecto estas áreas han tenido que articular entre ellas para poder lograr tener ese proyecto de corredor seguro...” (Entrevista Dirección de Organizaciones y Participación Ciudadana. 2013).

Una de las ex funcionarias que estuvo a cargo de esta política también señala que además de la revisión de la organización del propio Estado municipal y de sus metodologías de trabajo, la misma implementación del PP implicó aprendizajes para poder actuar como “nexos” o “articuladores” con la comunidad y con otras jurisdicciones de gobierno.

“Cualquier instancia de participación popular en la órbita estatal requiere de nexos. Diría que es tan importante la tarea con la comunidad en la definición de prioridades, como el debate al interior del gobierno respecto de lo que el poder popular significa y el modo en que se complementa (o puede hacerlo) con la democracia formal. En medio de eso, la estructura del estado, con sus formas y sus métodos necesarios de rever y redefinir en función de hacerlos más permeables a las necesidades sociales y a la interpelación popular (...) Otro de los aprendizajes que considero deja, es la necesidad de mayor articulación entre los organismos públicos, es decir, con el nivel provincial y con los actores públicos de otros niveles (nacional y provincial) en el territorio. El

fomento, estuvimos hablando con vecinos que quieren volver participar, a que sea para todos, abierto, y no que solamente vaya el que va a hacer gimnasia y paga. Y bueno, para que empiecen a tomar la posta de los clubes y el año que viene seguramente ya podamos laburar también con ellos” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 5. 2013).

municipio es la puerta de entrada a lo público en el territorio, o al menos queremos que sea esa la vinculación de la ciudadanía con la municipalidad y eso implica hacerse cargo de ese rol de nexo, pero no de intermediario, sino de articulador responsable y protagonista en la solución de los problemas (no sólo en la gestión de los problemas)” (Entrevista a la ex directora de Organizaciones y Participación Ciudadana. 2014).

Otro aspecto central que se remarcó en las entrevistas es que esta política sirve como ordenador de la gestión ya que se presentan propuestas que son incluidas en el PP y este proceso posibilita que se vayan tomando distintas decisiones respecto de las diferentes problemáticas y necesidades que expresan los ciudadanos. En esta línea, Fernández (2008) explica que no todas las propuestas entran como proyectos en el PP, sino que otras se van clasificando en:

- Urgencias: situaciones que necesitan resolución inmediata, por ejemplo luminarias rotas o acumulación de basura en una esquina.
- Planificación estratégica: acciones de gran envergadura, que requieren de la negociación con otros actores públicos y privados, por ejemplo, la intervención sobre espacios explotados por el Ferrocarril, o sobre una ruta provincial que atravesase el Partido.

El hecho de que los proyectos que no entren en el PP sean canalizados por la gestión municipal es significativo para distintos actores y esto también se aclara al inicio de las asambleas.

“Y nosotros, muchas veces aun algunos proyectos que resultan... que no se pueden ejecutar, porque viste que cada UGC tenemos... un monto destinado. Digo, a nosotros nos pasa que muchas veces hay algunas iniciativas que porque superan el monto no se pueden ejecutar, pero vos sabés que tuvo un caudal de acompañamiento importante entonces te está hablando de que ahí hay un tema que por ahí estaría... sería importante atender, o tenerlo en cuenta, o tomarlo para que en el momento que se pueda realizar más allá de Presupuesto Participativo, se pueda... se pueda hacer. En general hay iniciativas que surgieron que por ahí no se pueden ejecutar pero se toman para tenerlas en cuenta en agenda para realizarlas.” (Entrevista Secretaria de UGC N° 2. 2013).

“No es que vos presentaste el proyecto y quedaste con que lo presentaste y nada más. Siempre tenés otro acompañamiento de la gente del Municipio. Porque dicen ‘bueno, esto si no sale ahora, lo podemos presentar en Obras Públicas, lo podemos presentar en tal lado...’, como paso con lo del Corredor X. Entonces, se trata de buscar una solución, si no sale. Siempre, digamos, alguna acción va a haber sobre el proyecto. No es que queda como que se presentó y no salió, y no salió. Por ahí no se va a hacer por Presupuesto Participativo pero siempre se trata de buscar la vuelta como para que se vaya buscando la solución” (Entrevista a participante y ex delegada. UGC N° 6. 2013).

Como se mencionó anteriormente, la ejecución de los proyectos se relaciona con la credibilidad que van generando los funcionarios e implica que los compromisos asumidos en las asambleas no quedan en el plano de la “promesas”. En este sentido, la mayoría de los entrevistados señalaron mediante ejemplos alguna acción de gobierno que fue ejecutada a partir de la participación de los vecinos.

También se hizo referencia al posicionamiento que van obteniendo las UGC como espacios descentralizados de la administración local para la implementación de prestaciones necesarias para cada zona y de articulación con los distintos barrios.

“Se ha logrado el fortalecimiento de las UGC como canal de comunicación con los vecinos, lo que permite estar aún más cerca de las demandas y prioridades de cada barrio. Esto permitió afianzar el proceso de descentralización, ya que la articulación entre el Estado y la comunidad permite conocer las principales necesidades y problemáticas de los barrios a partir de lo manifestado por los vecinos en las reuniones, de tal forma que así puedan formularse proyectos que permitan la resolución de problemas concretos” (Municipalidad de Morón, Informe para el concurso Buenas Prácticas, 2010: 8).

11.5. Vivencias: los sentires de la participación

Al momento de consultar sobre los momentos más significativos hubo dos clases de respuestas: por una parte se señalaron hechos concretos de logros obtenidos a partir de proyectos del PP y, por otra parte, se manifestó una valoración del proceso mismo de participación y las relaciones sociales que se generaron a partir de estas instancias.

En el primer caso se mencionó especialmente la recuperación de espacios verdes, plazas, corredores, espacios “*ganados*” para la comunidad. Para su concreción, los vecinos se organizan e incluso se unen de distintos barrios para conseguir el proyecto. A continuación se expone una cita de una referente de un barrio que estuvo involucrada en el PP en varias ediciones y si bien al momento de relatarnos su experiencia más significativa, “sus vivencias en la participación”, comienza con un proyecto no concretado, lejos de desanimarse siguió participando. Al año siguiente presentó junto a un grupo de vecinos un proyecto para recuperar un espacio en la Base Área que se encuentra en la zona de Morón Sur y que era una antigua demanda en el barrio. Este proyecto no pudo implementarse a partir del PP porque no alcanzaba el monto, pero la gestión tomó la propuesta y finalmente se realizó (en Anexo 16 se adjunto foto del lugar).

“Primero fue la decepción por la bicisenda, que no fue factible y después salió lo de la plaza. Ese es nuestro sitio, nuestra plaza, el oxígeno, es donde hacemos actividades, donde nos encontramos una vez por mes los vecinos. Hacemos encuentros de peñas, actividades recreativas, festejamos el día del niño, el día de reyes. Mira si para nosotros será importante!!! Todo eso es cultural, fue un cambio cultural para nosotros. Y acá los vecinos que no participaron del PP, nos dicen la ‘plaza de ustedes’ porque sabe que la conseguimos. Por eso es muy importante participar. Acá se recuperaron muchos lugares con el presupuesto participativo. Acá tenés miles de espacios nuevos y de otras cosas que hace la gestión. Lugares que eran impenetrables. Es lo mejor que te puede pasar. Ver como la gente participa. Es muy importante, pensá que yo vengo de una generación que nos se podía decir nada, a esto. Mira que yo ahora digo ‘esta plaza la hice con los vecinos’. Acá en Morón Sur que es gente humilde, la gente no tiene un peso para moverse y ahora tenemos la plaza, los domingos la plaza se llena de gente. Ahora tenemos nuestra plaza (...) calculá que los vecinos que vivieron ahí enfrente tenían ese

*muro, parecía el muro de Berlín, que dividía a los milicos allá y nosotros acá. Vecinos que vieron durante 40 años ese muro*¹⁷⁰. Cuando se derribó eso la gente lloraba de emoción” (Entrevista a vecino ex participante 1 UGC N° 6. 2013).

En segundo lugar, se expone el caso de un proyecto sobre una radio comunitaria al que se refirió una promotora y un entrevistado que fue uno de sus impulsores. Este proyecto surgió hace unos años del PP y ha tenido continuidad en las asambleas (en una de las zonas con más necesidades del partido) y en la última edición se presentó la propuesta de realizar una revista vecinal. Sergio, un joven vecino de 18 años, que participa desde los 16 en el PP, transmite en su relato una experiencia hacia la “inclusión”, manifiesta que se acercó a este proyecto por una necesidad “individual” y “que no estaba pasando un buen momento” a nivel personal y que se sentía “fuera del sistema”. La radio significó mucho para él, cambió su cotidianeidad. Hoy está terminando sus estudios en una escuela con orientación en periodismo, plantea que el año próximo va a iniciar la carrera de Comunicación en una Universidad Pública de la zona y explica que en su opinión hay una articulación entre su situación personal y el contexto político nacional que se dio a partir de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Demuestra en su testimonio un gran compromiso con el proyecto, que es acompañado por docentes de la escuela y tiene un gran reconocimiento barrial, ya que de este espacio participan otros vecinos y asociaciones de la zona y se organizan eventos barriales (en Anexo 16, se exponen fotos de la radio). Sergio empezó a participar también del Consejo Vecinal donde presenta propuestas de mejora para su barrio y donde invita a los vecinos a los programas radiales que salen al aire o a tener su propio programa (Registro de Observación del CV, 28/5/2014). A continuación se exponen dos citas, las palabras del protagonista en cuestión y la de una promotora que acompañó el proceso y relata ésta experiencia como la más significativa.

“Cuando se puso la antena fue una emoción muy grande, pero más emocionante fue cuando salimos por primera vez al aire, fue genial, fue muy distinto, tener una radio y darle contenido. Tuvimos que trabajar mucho, pero valió la pena. Salimos al aire un 24 de mayo, día del operador. Desde entonces, todos los años, en el día previo al 25 de mayo hacemos la fiesta del aniversario. La inauguración fue muy linda a partir de ahí cambió muchas cosas para nosotros, tenemos un lugar para expresar las ideas, también para la gente del barrio. Aprendimos también a organizarnos y ganamos experiencia” (Entrevista a vecino participante 1 UGC N° X. 2014).

“A mí lo que más me quedó es que tenemos una escuela secundaria que tiene una radio comunitaria. Y... este año, ellos pidieron un curso de operadores radiales. Y que los que participan en esa radio comunitaria son pibes del barrio y eso es lo que más me pegó, porque estás viendo capaz que al pibe que antes veías que se cagaba a trompadas con todo el mundo o que estaba en situación de adicciones o lo que sea, hoy en día está participando en un espacio cultural. Y él te pide la formación para poder participar en ese espacio cultural. Eh... ese cambio que hubo en tu vecino que antes andaba re mal. Y

¹⁷⁰ Para la realización de la plaza se derribó un muro de ladrillos.

hoy en día está participando en una radio comunitaria que es para todos y todo el mundo puede participar...” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° X. 2013).

A partir de este caso, retomamos la idea de Sirvent (1999) y de Rosa y Encina (2004) que el ejercicio de la participación puede implicar un crecimiento en el plano personal y social, en cuanto a la capacidad de influencia en las formas de convivencia y relación social, a partir de la valoración de sí mismos y del grupo de pertenencia. Asimismo, coincidimos con el aporte realizado por El Troudi, Harnecker y Bonilla (2007: 19 y 20) quienes afirman que “a medida que las personas van participando en los asuntos que le son propios y logran, con su organización y lucha, resolver sus propios problemas, se produce un cambio cualitativo con respecto a lo que antes existía, las personas comienzan a recuperar la confianza y se ven a sí mismas como sujetos que aprenden, transforman y propician el cambio positivo”.

Por su parte, los actores estatales presentan como experiencias más significativas la participación mancomunada de distintos barrios y la relación que se entabla con el vecino.

“Nosotros tenemos en el barrio San Ignacio, que es donde yo vivo, además el barrio más... más vulnerable... tenemos ahí el tema de la vía del tren Belgrano Sur. Las calles de ambos lados eran de tierra... y era un desastre, era un basurero y bueno, gracias a... la comisión de la sociedad de fomento, unos vecinos se juntaron, se unieron los vecinos de los tres barrios linderos, digo, porque como la vía divide los barrios... sería barrio San Ignacio, barrio Santa María y barrio Cardenas, se juntaron y militaron fuerte el tema de... armar un corredor. Que después se terminó llamando el corredor X. Y eso cambió un montón porque... de la mano del corredor vinieron los juegos, y de la mano de los juegos vinieron los banquitos, y del lado de los banquitos vinieron las mesas y las bochitas con las luminarias.... Y los mismos vecinos empezaron a plantar árboles... Y eso después trajo el asfalto y... y todo esto sacó la basura, porque donde el vecino se apropia el basural se corre y si vos estas en la calle no va nadie a tirar basura” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 6. 2013).

“Nos ha pasado, asambleas donde desde el inicio hasta que la terminamos fue un sólo reclamo (...) Antes por ahí no los podías sacar de ahí, era remarla en dulce de leche y no había manera. Y ahora... el reclamo cada vez es menor, y ya te digo, dependiendo de algunos barrios o de algunas instituciones sobre todo... eh... no sé, yo amo por ejemplo la Sociedad de Fomento X, ahí en Saavedra. Es un barrio que era una villa, este... eran todos terrenos fiscales tomados y ahora se convirtió en un barrio. Se abrieron calles, tienen un centro de salud, tienen una escuela secundaria, cosa que antes no tenían... Y la Sociedad de Fomento X ahí tienen mucho ejercicio de Presupuesto Participativo ... yo entro a la Sociedad de Fomento y primero que me reciben con mates, tortas fritas, pan recién amasado. Viste esas cosas que vos decís,... Entonces lo que más me parece significativo es el acercamiento al vecino, básicamente. Este... ellos ya tienen tanto ejercicio de Presupuesto Participativo, porque una de las primeras asambleas hace ocho años atrás que se hicieron, se hicieron ahí, en el barrio, este... que ya no vienen con el reclamo individual. O si no después te dicen: ‘bueno, vamos a empezar con la asamblea; bueno, bueno, después hacéme acordar que te tengo que pedir por el árbol de...’ O sea, ‘después hacéme acordar’, ya la tienen re clara” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 1. 2013).

En algunos promotores, al igual que en los vecinos, surge la identificación de experiencias concretas, en un barrio determinado o en una institución, lo que da cuenta de una relación y vínculo que se va estableciendo con los “destinatarios” de la política. Inversamente, los vecinos manifiestan como significativa la relación que se comienzan a entablar con el municipio (a la que se hizo referencia también en el punto 9.4, sobre la valoración de los vecinos respecto del PP como instancia de “diálogo”).

“Cambia el interactuar entre el vecino y el municipio. Eso está bueno. El municipio escucha al vecino y lleva a cabo su propuesta y sino explica por qué no. Pero ya ahí ya están interactuando. Antes para nosotros, el municipio no te escuchaba. Ahora es distinto el vecino va, presenta su proyecto y en eso debe comprometerse y luego seguir participando” (Entrevista a vecino participante UGC N° 6. 2013).

Los actores estatales resaltan como significativas las experiencias de participación que han compartido con los jóvenes. Se identifica en las entrevistas la valorización del protagonismo de los jóvenes que se comprometen con las problemáticas barriales. En este sentido, se destaca que el propio municipio incentiva su participación cuestionando la supuesta apatía y desinterés de este grupo etario.

“Acá hay escuelas públicas y privadas y estábamos en un escuela privada (menciona el nombre de la escuela) y una chica pidió donar la mitad de la plata a Castelar Sur porque ella consideraba que lo necesitaban más. Esas cosas me movilizan y un señor mas grande le dijo ‘como se ve que todavía no entendés nada’” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 4. 2013).

“Lo que me genera más satisfacción, lo que te contaba de la experiencia con la institución educativa: cómo los mismos jóvenes pudieron pensar algo más allá de... de lo propio y demás, y se involucraron con una propuesta que involucraba a las dos escuelas, al barrio. Y salieron a promocionarlo, a difundirlo... ¿entendés? Como que rescato esas cuestiones. Y... y poder romper con la lógica esta de ‘los jóvenes no se comprometen’, porque la verdad que se comprometieron mucho” (Entrevista a promotor comunitario de UGC N° 2. 2013).

Por último, hacemos referencia a la participación en el PP que constituye para algunos actores espacios donde se desarrollan experiencias de “politización”. En relación a ello observamos en el apartado anterior, que los entrevistados mencionaron entre los aprendizajes cambios en la concepción de la política y experiencias de participación política partidaria.

“Aprendí que se puede hacer algo por la sociedad sin estar en política y también desde la política. En aquel entonces no estaba en política, ahora sí. Lo más significativo fue conocer gente que no conocía, abrir la cabeza a la política. La política para mi era lo más feo. En aquel entonces nosotros no teníamos participación, nosotros respecto de la política, era ir al municipio a pelear por la Sociedad de Fomento. Hoy veo que se pueden hacer cosas por los demás desinteresadamente” (Entrevista a vecino ex participante 1 UGC N° 6).

“Entonces vos vas viendo que se van haciendo las cosas y entonces te vas enganchando ya desde otro lugar también, políticamente. A mí me interesaba la política. Pero el tema es que yo por ahí por temas personales que tenía no me daba el tiempo para andar militando, además no encontraba el espacio. Y después ahora, hace unos meses, desde el año pasado, ya empecé, ya a militar, desde otro lugar, con la gente del Encuentro” (Entrevista a vecina participante y ex delegada. UGC N° 6).

El posicionamiento político de los actores surge de la apreciación de las características con las que se vincula la gestión actual: *“transparencia”, “Estado presente”, “políticas de inclusión y participación”, “escucha”* vs. lo representado en la década del ’90 y en la figura paradigmática de Rousselot en el plano local: *“lo corrupto”, “el Estado ausente”, “las políticas neoliberales”, “la exclusión”, “la promoción del individualismo”*.

“Yo vi las diferencias logradas en el barrio. En la periferia hacía años que no recibía nada. La diferencia con Rousselot es increíble, fue muy grande. Era un corrupto. Y ahora estamos mejor. Antes no tenías a nadie que te atiende. Esta gestión te atiende, te escucha y te dan bolilla, porque las cosas se arreglan. Nos dan respuesta. A nosotros hasta el intendente nos ha llamado” (Entrevista delegada. UGC N° 5. 2014).

En este marco, las prácticas y orientaciones de la gestión actual motivan a algunos actores a un acercamiento a la política, que en ciertos casos se traduce en militancia, con un compromiso con lo público. En este punto, coincidimos con la noción de Perelmiter (2010: 146) que *“la militancia funciona como fundamento y garantía de compromiso con lo público”*. Entonces lo público, aparece como explica Carmona (2012b) como superador del aparato estatal, pero agregaríamos que tampoco lo niega y se visualiza como necesario para impulsar políticas de inclusión y promoción de ciudadanía.

* * *

En síntesis, la participación de los distintos actores en el PP en su mayoría se sustenta en trayectorias participativas previas. En el caso de los funcionarios, se cuenta con trabajos anteriores en el municipio y se manifiesta un fuerte compromiso con la acción territorial y con el proyecto político del gobierno municipal, que surgió en la reflexión sobre las motivaciones y expectativas respecto de esta política. En general esta perspectiva es compartida por los promotores, que demuestran algún tipo de acercamiento con el partido local.

Por su parte, entre los vecinos entrevistados también identificamos experiencias de participación previas, incluso en otros espacios que promueve la municipalidad y, la mitad de ellos, tenía algún tipo de relación o apoyaban al partido local (se reconocen como militantes o que participan en algunas actividades). En este sentido, si bien en general la motivación de participar en el PP se relaciona con la obtención de mejoras para el barrio, está presente una motivación ligada al horizonte político de transformación de la realidad. En estos casos, los

proyectos presentados son de tipo colectivos. Sin embargo, el escenario de las asambleas es heterogéneo, ya que las realizadas en los centros de jubilados, tienden a estar motivadas por una necesidad más puntual, que en general se presenta en formato de reclamo particular.

Además, abordamos el tema de los aprendizajes a partir de las experiencias de participación. Se trata de aprendizajes en un proceso de ida y vuelta entre actores estatales y de la comunidad, donde se incorporan conocimientos y nuevas habilidades que contribuyen a la práctica de una ciudadanía más activa, donde se aprende a apreciar y construir hacia lo colectivo y donde adquieren visibilidad nuevos actores y referentes barriales. Asimismo, se fortalecen algunas organizaciones sociales. Por su parte, para la propia gestión implica cambiar su funcionamiento interno y de interrelación con otras jurisdicciones estatales y con la comunidad.

Por último, exploramos las experiencias más significativas para los actores, donde se hicieron referencias a cambios en la cotidianeidad barrial y personal, también se valoraron los procesos de participación entre los jóvenes y, finalmente, se resaltaron las experiencias de politización de algunos actores.

CUARTA PARTE: Comparaciones y reflexiones finales

Capítulo 12. Comparaciones entre los casos

En este capítulo retomamos las dimensiones de análisis abordadas en cada municipio a fin de identificar comparativamente las categorías bajo estudio. Al maximizar las diferencias, se conoce más ampliamente la complejidad del fenómeno investigado; cuando se minimizan, nos acercamos a las similitudes. Las dimensiones son: las trayectorias de las políticas participativas, los contextos donde se implementan los PP, el ingreso a la agenda, sus fundamentos, características de los diseños institucionales e implementación, resultados valorados por los actores, prácticas de participación, relaciones sociales entre los participantes y sus experiencias.

12.1. Los contextos y las trayectorias de participación en los municipios

Como mencionamos en la introducción, si bien los casos abordados en la tesis comparten algunas características del contexto sociopolítico, observamos que las trayectorias de participación son distintas. Entre las características que comparten, identificamos que ambos condensan una trayectoria en políticas públicas participativas de más de 10 años que incluyen procesos de descentralización, planes estratégicos y creación de órganos de participación vecinal. Asimismo, se trata de municipios del Conurbano Bonaerense considerados “grandes” (por la cantidad de habitantes) y ambos cuentan con varias ediciones de PP (Morón 8 y La Plata 7), por lo que constituyen políticas consolidadas.

Entre las diferencias, se desatacan los distintos momentos, no sólo temporales sino políticos, en los que se inicia el PP. En La Plata, a tres meses de asumir el nuevo intendente, por lo que la ciudadanía local aún mantenía expectativas sobre las acciones que encararía el nuevo gobierno. El PP ocupaba entonces un lugar central en los discursos de Bruera, se realizaban actos de lanzamiento y eventos de inauguración de las obras. A lo largo de los años el PP pierde esa centralidad inicial hasta que en la edición 2014 tiene poca visibilidad, en un marco de cuestionamiento por el atraso de algunas obras y críticas a la gestión municipal. El proceso participativo se resume a la realización de una asamblea y a la votación general, en el período total de un mes. En Morón, llega luego de 7 años de gestión con un equipo de gobierno y políticas públicas fortalecidas, en las que el PP forma parte de un proyecto de gestión y se mantiene en el tiempo.

Otra de las diferencias del contexto político es que en La Plata el PP se inicia en un marco de alternancia política, cuando en el 2008 asume un intendente de un Frente Vecinal que se inscribe en el PJ, que obtuvo tan sólo un cuarto de los votos, y es reelegido en 2011, con el 42%. En cambio, en Morón se desarrolla un proceso de continuidad en el proyecto de gestión desde 1999 a partir de que Sabbatella asume como candidato de la Alianza UCR-Frepaso, que

gana las elecciones casi con la mitad de los votos, caudal que mantiene y eleva cuando es reelecto con el partido Nuevo Morón en 2003 y en el 2007 (que alcanza el apoyo del 55% del electorado). El actual intendente es del mismo partido político y obtuvo en la elección del 2011 el 42% de los votos.

Tomando la concepción “de dependencias de la trayectoria” (North, 1994, en Jaime, et. al 2013) buscamos dar cuenta si los antecedentes de participación ciudadana de alguna forma se relacionaban con el desarrollo de los PP. Asimismo, compartimos el enfoque de Catenazzi y Chiara (2009) y Blanco Fillola (2002) de que la participación debe ser entendida inserta en procesos históricos y en relación con otras políticas públicas. En este sentido, en los capítulos 4 y 8 se expusieron los antecedentes de las políticas implementadas con anterioridad a los PP, observando comparativamente que en el caso platense los procesos participativos previos se desarrollaron en otra gestión y se caracterizan por la discontinuidad y la fragmentación. En cambio en Morón, los antecedentes al PP se desarrollaron durante la misma intendencia y se distinguen por la permanencia e integridad con otras políticas, que se mantienen pese al cambio de intendente en 2011 (perteneciente al mismo espacio político).

En el primer caso, durante las cuatro gestiones de Alak (1991/2007) se crearon en las antiguas delegaciones 16 CC y se establecieron las JC, que tuvieron un protagonismo central en el PP 1998/9 identificando las problemáticas barriales. Posteriormente, fueron convocadas para la elaboración del PE, experiencia que no retomó el diagnóstico elaborado en la instancia participativa anterior, ni continuó el mismo equipo de trabajo, desaprovechando la información sobre cada barrio y el aprendizaje generado en tanto conocimiento técnico y relación con la comunidad. En cuanto al PP 1998/9 no sobrepasó ese período, tuvo un bajo nivel de ejecución y se percibió una tendencia a la participación desde el reclamo, con propuestas vinculadas al tiempo “inmediato”, con una fuerte orientación a la obra pública y a la competencia por los recursos entre los CC. Respecto del PE iniciado en 2001, si bien las propuestas presentadas fueron más heterogéneas incluyendo distintos ejes (social, productivo, cultural, etc.) tampoco tuvieron concreción, siendo una política con alta visibilidad en tiempos electorales pero que no superó la modalidad “libro – plan” a la que se refiere Poggiese (2000b) para caracterizar a propuestas de marketing urbano (que con criterios “técnicos”) diseñan un plan que no se concreta. Sobre el PE, además, surgieron críticas sobre la metodología utilizada en su diseño, el alcance en relación a las líneas y acciones publicadas y cuestionamientos de las instancias de participación en cuanto a si eran decisiones tomadas de antemano, conformando espacios “simbólicos de participación”, tal como establece Sirvent (1999). En este proceso las JC se fueron desgastando hasta su desaparición, ya que no vieron resultados de su participación en las instancias en las que eran convocadas. Otra cuestión significativa entre ambas políticas tomadas

en la tesis como antecedentes (PP y PE), es la falta de continuidad del proyecto participativo a nivel de la gestión, ya que movilizaron recursos a lo largo de dos años e implicaron la intervención de actores sociales a nivel territorial. En efecto en el PE, los participantes reclamaban las acciones incumplidas del PP y se renovaba la “desconfianza” entre ciudadanos y autoridades estatales, tal como establece Landau (2008), por lo que la perspectiva de los primeros sobre el cumplimiento del PE era escéptica. Unos años después, en el PP del año 2008, algunos vecinos preguntaban si las asambleas eran lo “*mismo*” que las del PE, haciendo referencia al “*cansancio*” que ocasionaba la secuencia convocatoria – participación – incumplimiento. La participación se generaba en relación con la expectativa de no repetir experiencias anteriores que habían sido frustrantes y a un sentimiento de “*engaño*”, al que nos referimos en diferentes oportunidades, retomando la concepción de los costos de la participación de Cunill Grau (1991). En este punto, también es interesante para el análisis la concepción de Vilas (2013: 198) que plantea que “las instituciones, los actores y las dinámicas del pasado se reproducen y resignifican en los escenarios contemporáneos, y las fuerzas del cambio y la innovación recurren a su legitimación inicial en referentes del pasado tanto como en las promesas del porvenir”.

En el caso de Morón, se presenta una trayectoria signada por la continuidad de un proyecto político. La llegada de Sabbatella en 1999, tras las denuncias de corrupción del intendente anterior, implicó el diseño de una política que discursivamente se presenta como antagónica a la de su antecesor y que tiene como pilares: la transparencia, la inclusión, la participación, la recuperación del rol del Estado y la modernización. Este discurso se plasma a lo largo de la gestión en distintas acciones, que logran mantenerse en el tiempo, incluso cuando se produce un cambio de intendente, del mismo partido político. De esta forma, el proceso de descentralización y la creación de las UGC constituyó la antesala que hizo posible la implementación del PP. De este modo, las distintas fuentes relevadas posicionan al PP en el marco de un objetivo estratégico de “construir ciudad”, junto con otras políticas como el Plan de Desarrollo Estratégico Morón 2020, el Defensor Ciudadano, el Programa Discrecionalidad Cero, políticas de inclusión y derechos humanos, entre otras. En los actores estatales se identificó un discurso común de que el PP “*es una herramienta más*” en un marco general, concepción que también sostienen algunos vecinos participantes que, incluso, participan en distintos espacios que promueve el municipio. Esta continuidad de la política de participación, a través de un conjunto de líneas estratégicas que se van implementando en forma articulada, posibilita una persistencia en los actores. A nivel institucional, el rol de las UGC se fue fortaleciendo y los actores estatales fueron haciendo carrera a lo largo de las distintas etapas del proceso de participación (por ejemplo los promotores accedieron a distintos cargos). Desde la comunidad, si bien los CV

tuvieron permanencia y fueron renovando sus miembros, el PP fue incluyendo a otros vecinos integrantes de organizaciones sociales, participantes de otros espacios municipales (como los diferentes consejos) o “suelos” (sin pertenencia institucional).

12.2. Los PP en el ciclo de política pública

- El ingreso a la agenda estatal y las argumentaciones

En relación al ingreso a la agenda estatal retomamos la revisión bibliográfica expuesta en el capítulo 3, a partir de las cuatro líneas argumentativas sobre las justificaciones de los PP.

La primera referida a los cambios que implicaría en la gestión, sobre el funcionamiento tradicional de las políticas públicas locales, ya que los PP fracturarían una lógica de gestión centralizada, reconociendo zonas en la periferia de las ciudades. Asimismo, se menciona que se asocia a la transparencia y que constituyen una herramienta contra el clientelismo y la corrupción. La segunda, supone que el desarrollo de los PP contribuiría a la democratización de la relación Estado-sociedad, mejorando la democracia y complementando la representación política. Una tercera que sostiene que posibilitaría una redistribución más justa de los recursos, promoviendo la equidad social al incorporar a sectores sociales excluidos de las decisiones gubernamentales. Por último, y en cuarto lugar, incluimos la argumentación que apunta a relacionar a los PP con el fortalecimiento de la sociedad a partir del aumento del sentido cívico o de la conciencia ciudadana, que generaría mayor densidad del capital social comunitario y el surgimiento de nuevos liderazgos barriales “representativos”.

En La Plata, el PP se presenta en el discurso de los funcionarios como una herramienta de gestión que viene a “reparar” las consecuencias de la gestión del intendente anterior, que se había distanciado del vecino, no había sido eficiente en el uso de los recursos y se había olvidado de la periferia de la ciudad. En los documentos institucionales y normativa también se hace alusión a los primeros dos fundamentos señalados anteriormente, mejora en la gestión (más moderna, que descentraliza la toma de decisiones y que promueve un nuevo vínculo con el vecino) y a la mejora de la democracia (pasar de una democracia representativa formal o delegativa a una directa y participativa y, en la segunda etapa, cuando cambia el equipo que organiza las asambleas surge con un discurso central la idea de “inclusión política”). Las menciones a la intendencia anterior, irán perdiendo peso a lo largo del tiempo y, comienza a presentarse al PP como una política innovadora y exitosa, diferente de otros casos del país, a partir de lo cual obtiene reconocimientos externos (premios internacionales).

En Morón el PP, como se mencionó anteriormente, forma parte de un conjunto de políticas tendientes a “reconstruir el Estado municipal” y se hace referencia a una gestión más

moderna, pero también incluye otros argumentos, ya que se impulsan políticas de inclusión, derechos humanos y un aspecto central es el objetivo vincular, es decir, reconstruir los lazos sociales y la relación de confianza entre autoridades estatales y la ciudadanía. El discurso de los funcionarios tiene continuidad a lo largo de los años, se presenta como un proyecto de gobierno con una concepción ideológica que se opone a los años '90. Sin embargo, hay una fuerte presencia del argumento de la “*transparencia*”, que asume un doble sentido, en tanto control del proceso de participación (y que apunta a demostrar resultados genuinos) pero en oposición a la corrupción. En este caso, a diferencia del platense, se identifica una apelación al cuarto eje, en relación con el fortalecimiento de la ciudadanía. Se impulsa la participación como el ejercicio de un derecho a partir del trabajo con las organizaciones sociales. Ello tiende a lograr un objetivo de más largo plazo que es el reposicionamiento de la política. Esta concepción del municipio se articula con un discurso de la reconstrucción de la esfera pública, en contraste con el neoliberalismo de las décadas anteriores. También se menciona el tema de la equidad territorial y, por ello, se incluye un criterio redistributivo en la asignación del monto del presupuesto de cada UGC. Por último, en Morón el PP se muestra como un compromiso de toda la gestión (no sólo del equipo que lo lleva adelante) y como una fase más en el proceso de descentralización municipal.

- El diseño e implementación de la política

En el capítulo 2 de esta tesis se mencionó que los actores se posicionan en los procesos de participación a partir de un conjunto de reglas de juego, formales e informales, y para abordarlas (junto con las dinámicas de participación que facilitan o dificultan), es preciso comprender los elementos normativos y simbólicos en los que se enmarcan y que orientaron el diseño e implementación de los PP. En este sentido, Annunziata (2011) enfatiza que las reglas se vuelven interesantes en tanto impiden o posibilitan el dinamismo y la creatividad en los espacios participativos y propone estudiar sus efectos, ya que el objetivo no son las reglas en sí mismas sino lo que promueven. Teniendo en cuenta estas consideraciones observamos en los casos analizados que las reglas explícitas e implícitas enmarcadas en la normativa y en los diseños de los PP influyen sobre los procesos de participación, pero que no los determinan. En el caso de La Plata, se sancionó un Decreto que reguló el proceso participativo en sus inicios pero durante la primera edición hubo cambios sobre la marcha y luego dejó de usarse cuando la nueva conducción política del PP imprimió otra impronta a su desarrollo. Apenas tres años después, se realizó un proyecto de autoreglamentación donde participaron algunos vecinos. Pero esta normativa no es conocida por los participantes que asisten a las asambleas, salvo algunos vecinos que tienen continuidad en el PP. En el caso de Morón, no existe una normativa específica y, si

bien hubo algunos cambios a lo largo de los años, se mantuvo un procedimiento que tuvo cierta estabilidad y el PP tiene las mismas etapas desde el inicio. En el caso de La Plata, las instancias participativas se han ido achicando considerablemente: inició en 2008 con 4 reuniones por asambleas (éstas se organizaron en 35 zonas, llegando a un máximo de 43) y en 2013 sólo se realizó 1 sesión en 30 zonas. En Morón, el primer año fue de 2 sesiones por asambleas (las asambleas se realizaron en 26 lugares) y luego disminuyó a 1 reunión pero se incrementaron la cantidad de asambleas (el PP 2014 incluyó 57 asambleas más las realizadas en las escuelas).

En cuanto al diseño de los PP, en el capítulo 3 identificamos diferentes variables que retomamos en el análisis de la implementación en los capítulos 5 y 8, ellos son: la apertura a los distintos actores (quiénes están habilitados a participar y en qué etapas); presupuesto asignado y forma de distribución; los escenarios donde se desarrollan las relaciones entre actores (los lugares de las asambleas y su descentralización territorial); los momentos de la participación respecto del ciclo de la política (diseño, toma de decisiones, seguimiento) y qué tipos de proyectos promueve (según alcance y temática). La metodología fue cambiando a lo largo del tiempo, en general, de manera incremental¹⁷¹, es decir que se plantean pequeños cambios de modo que las decisiones resultan de ajustes marginales sobre la política implementada (tema que abordamos en el apartado 2.3 de esta tesis). Estos ajustes se fueron realizando muchas veces sobre la marcha y se evidencian, según integrantes de los equipos estatales, como resultado de un proceso de aprendizaje y de reflexión sobre la propia “experiencia”. En este aspecto, coincidimos con Landau (2008) acerca de la informalidad que van adquiriendo estos procesos, en los que se van introduciendo cambios a medida que se van planteando distintas alternativas.

En cuanto a los actores habilitados a participar en La Plata son los vecinos en forma individual. Las organizaciones sociales durante el primer año alcanzaron un alto protagonismo, impulsado desde el municipio (y reconocido en el propio Decreto que reglamentaba el funcionamiento), y posteriormente, su involucramiento fue menor y desde abajo, es decir promovido por las propias organizaciones. Asimismo, la participación es directa (salvo en algunos años donde se eligieron dos delegados para el seguimiento de la implementación de proyectos ganadores y de lo que se denominó “foristas” para la redacción del autoreglamento). En cambio, Morón adquiere un formato mixto, ya que están presentes los vecinos a título individual y los integrantes de las organizaciones sociales, con distintas instancias de participación: las que son abiertas (la primer instancia de asambleas es informativa y de presentación de propuestas y la última, de votación final) y otras fases en la que sólo participan los delegados (instancia representativa), como en los inicios del PP en la elaboración de

¹⁷¹ Decimos en general ya que hay excepciones, como por ejemplo el cambio disruptivo en la conducción del PP entre la primer y segunda edición en el caso de La Plata.

proyectos (que en la actualidad es responsabilidad de las áreas municipales), en una etapa intermedia denominada “de devolución” (en la que se analiza la viabilidad de los proyectos) y en la del seguimiento de la implementación de los proyectos.

En cuanto a los criterios para la participación de los actores en el proceso, ambos PP se refieren a los “vecinos” siendo el atributo habilitante el de la residencia domiciliaria, pero también se menciona la posibilidad de que participen quienes realizan actividades en la zona (laborales o estudiantiles). Otro elemento presente es el mínimo etario, en La Plata es de 16 años y en Morón de 12. En ninguno de los dos PP analizados existe la modalidad de discriminación positiva a partir de un PP Joven o de la Mujer. Sin embargo, en La Plata en una de las ediciones se realizó una propuesta para alumnos de escuelas (que finalmente no se concretó) y en Morón se realizan con continuidad asambleas en escuelas secundarias. En ambos municipios hay instancias deliberativas (especialmente durante la presentación de proyectos) y electivas de votación final (donde los vecinos votan propuestas).

Otro indicador para el análisis del diseño e implementación es el presupuesto asignado, que en La Plata es explícito y es uno de los más altos del país (Ramella, 2013), siendo bastante mayor que el de Morón. Si bien la distribución territorial en ambos casos es descentralizada, en La Plata las asambleas son predeterminadas para los 18 CC y su subdivisión es según cantidad de habitantes (entre 1, 2 y 3 asambleas por CC) y el casco urbano es dividido en 4 (excepto en PP 2014 que sólo tuvo dos asambleas). En Morón la división es a partir de las 7 UGC y todos los años se acuerda el lugar de realización de las asambleas con instituciones de la zona, siendo un número variable (entre 4 y 17, más las que se realizan en las escuelas que no se publican en el cronograma). En La Plata, el presupuesto se distribuye hasta nivel de la asamblea (que tiene una demarcación geográfica determinada) y en Morón hasta nivel de UGC (no incluye la zona de influencia de la asamblea). Es decir, que en La Plata se da un proceso de descentralización territorial de recursos mayor que en Morón.

La territorialización en la menor escala posible, parte de la hipótesis que facilita el encuentro entre autoridades estatales y ciudadanía y que hace más eficaz la presentación de propuestas. De esta manera, esta característica del diseño se asocia a un objetivo del PP de reforzar vínculos entre el “Estado y la sociedad”. En el caso de Morón, la organización se realiza de forma descentralizada (en cada UGC), donde es central la figura del promotor, que es parte de una política más integral de trabajo con la comunidad, que impulsa su participación y que tiene continuidad todo el año.

Los criterios de asignación presupuestaria a cada jurisdicción en La Plata fueron variantes. Los primeros años se tomó el criterio de la cantidad de habitantes. Luego, no hubo un presupuesto asignado, sino que “era indeterminado” según “necesidades”. En tanto que en el

PP 2014 el valor se midió en cantidad de cuadradas de asfalto que alcanzaba para cada zona. En cambio, en Morón, si bien inició teniendo en cuenta la cantidad de habitantes, luego incorporó el índice de NBI para distribuir los recursos.

En los municipios la incidencia del PP es para el total del territorio y no se impulsan asambleas temáticas. Sin embargo, en la práctica se fue evidenciando una inclinación hacia cierto tipo de proyectos: en Morón se identifican propuestas heterogéneas que se incluyen en dos ejes: social y urbano y, en La Plata, las mismas se fueron orientando hacia la infraestructura. En ambos el alcance es barrial, es decir no hay proyectos que articulen varias zonas. Esta característica es común en otros PP y es una fuente de críticas en diferentes estudios de casos que señalan el alcance microterritorial y la falta de visión global sobre la ciudad (Abduhadi, 2009; Goldfrank, 2012 y Blondiaux, 2013). No obstante, en Morón se observó cierta articulación con el Plan Estratégico local y la mención por parte de las autoridades de una mirada global de los proyectos, plasmado en el informe territorial de cada UGC que sintetiza los resultados de las distintas asambleas y, posteriormente, cuando éstos pasan por la Dirección de Organizaciones y Participación Comunitaria, donde se intenta mantener una orientación de desarrollo equitativo entre las zonas. Esta instancia aparece hacia el final del proceso y de manera menos sistematizada que el resto de las etapas del PP. En La Plata, esta instancia no se desarrolla y la presentación de proyectos integrados está limitada por la propia normativa, ya que el artículo 12 del Decreto N° 343/08 establece que se “*presentará en forma de proyecto de Presupuesto Participativo, toda proposición hecha por vecinos e Instituciones para la zona determinada*” (subrayado propio). Más allá de este límite formal, en ningún momento las autoridades responsables del PP¹⁷² plantean algún mecanismo o instancia para articular las asambleas.

Continuando con el tipo de proyectos impulsados, un punto de coincidencia entre los municipios es el de las limitaciones establecidas al momento de presentar propuestas: ser de competencia municipal, no superar el presupuesto asignado para la zona y tener viabilidad técnica. En La Plata quedan excluidas las presentaciones que se realicen para organizaciones que no sean municipales. En Morón los destinatarios pueden ser instituciones públicas (estatales y no estatales: UGC, escuelas, centros de salud, centro de jubilados, de fomento, clubes, etc.) y por el monto destinado por UGC, quedan excluidos de hecho las obras de infraestructura (como cloacas, pavimento, etc.) que son las obras más elegidas en La Plata.

Por otra parte, en ambos casos se prevén instancias de seguimiento: en La Plata en un momento se elegían delegados para tal fin y actualmente cualquier promotor de proyecto está

¹⁷² Para el Secretario del Consejo estas propuestas no surgen porque el vecino no tiene una mirada global, porque está motivado por intereses particulares de corto alcance.

habilitado para fiscalizar. En Morón esta función la tienen los delegados y en las reuniones de los CV, la UGC rinde cuentas de la implementación del PP.

Otro aspecto tenido en cuenta por la bibliografía al momento de establecer análisis sobre los diseños de los PP es si se prevén instancias de divulgación. En general, observamos que se informa, en primer lugar, sobre el cronograma de asambleas que aparece publicado en la página web municipal, a través de folletería, en los medios de comunicación local (radio y diarios) y por afiches en las UGC y en los CC. En Morón también se realiza difusión mediante afiches en la vía pública, en folletos que se reparten con el impuesto municipal puerta a puerta y por propaganda que trasciende los medios de comunicación locales. En cuanto a la publicación de los resultados, La Plata presenta información sistematizada y comparativa en su página web institucional y en un texto impreso que está a disposición de quien lo solicite. En ella se presentan datos sobre el monto, la cantidad de asambleas, el tipo de proyectos, la cantidad de participantes en distintas instancias e indicadores sobre posibles beneficiarios de los proyectos. En Morón, no se expone esta información comparada, pero sí puede visualizarse en el portal del municipio el detalle de los proyectos de cada año, que no están presentes en el caso platense. En este punto retomamos las consideraciones de Ford y Carné (2009) acerca de que es fundamental durante todo el proceso difundir la siguiente información sobre los PP: a) sobre el contexto de las demandas, presentar un “cuadro de situación” que integre varias visiones, ya que facilitaría la cooperación entre los participantes y disminuiría la competencia entre propuestas; b) sobre cuestiones reglamentarias (objetivos, metodología, criterios de relevancia, etc.) para promover un mejor entendimiento de la política; c) sobre cuestiones técnicas, debido a la presencia de actores con conocimientos diferentes y para profundizar la calidad y la viabilidad de los productos de la participación y d) sobre los motivos de modificación o rechazo de proyectos surgidos de los PP, para que sus impulsores no se sientan descalificados e impugnen la legitimidad de la política participativa. Este último punto hemos identificado que, en los casos analizados, es un tema significativo para los actores, ya que el rechazo de una propuesta por falta de viabilidad es entendida por los vecinos participantes como resultado de una discriminación de sus propuestas o interpretan que los proyectos son “*manipulados*” por la municipalidad.

Por otra parte, en el capítulo 3 mencionamos como una característica del diseño de los PP si posibilitan la articulación con otros dispositivos de participación ciudadana y con políticas tendientes al desarrollo local. En ambos casos el PP se inscribe en políticas previas de descentralización territorial y se apoya en demarcaciones políticas-administrativas reconocidas e institucionalizadas (UGC en Morón y CC en La Plata). El formato de la descentralización en el caso de Morón se toma para la propia organización del PP, ya que es el equipo que trabaja en las UGC el que programa las asambleas, convoca a las organizaciones sociales, difunde en el barrio,

realiza el seguimiento de las obras, articula con los delegados, cuenta los votos, entre otros. Por su parte, en La Plata, hay dos áreas a cargo de esta política: el Consejo del PP (con incumbencia en la organización de las asambleas y la votación final) y la Dirección Ejecutiva (que entiende en lo correspondiente a la ejecución). En las asambleas, suelen estar presentes los delegados¹⁷³ y/o empleados de los CC, pero esta intervención varía de acuerdo a la voluntad de cada delegado, sin estar preestablecida su participación a partir de un rol específico. En Morón, además, de que el PP se enmarca en un programa de descentralización, como se mencionó en diversas oportunidades a lo largo de la tesis, está incluido en los ejes centrales de la gestión del municipio (Parra, 2009). En La Plata, la situación es diferente ya que el PP no articula con otras políticas.

Una particularidad común es que los PP se han implementado con equipos propios y no externos¹⁷⁴. Es decir, que el diseño y el proceso posterior de ajustes es decidido por el equipo municipal, siguiendo una dinámica “top-down”, que implica que las decisiones se toman de arriba hacia abajo (Tamayo Saéz, 1997). Otra característica común del diseño entre los casos es que se tuvo en cuenta como antecedentes otros PP, como el de Porto Alegre y el de Rosario. En este sentido, los actores estatales a cargo de los PP reconocen que en la primera etapa del diseño se requirió ser receptores/importadores de un saber de otras experiencias. Sin embargo, se enfatizó el trabajo de adecuación de la “herramienta” a las idiosincrasias locales, de modo de no replicar “enlatados”, tal como critica Oszlak (2009) que sucede con algunas políticas de participación. Inversamente, respecto de la actualidad, destacan que actúan como productores/exportadores de un conocimiento desarrollado. Por ejemplo, en el discurso de los funcionarios y en los documentos institucionales se cita que otros municipios del país los han tomado como casos inspiradores para el inicio de sus PP. Asimismo, resaltan que recibieron premios y distinciones y que han expuesto la metodología y resultados alcanzados en congresos nacionales e internacionales y en Universidades (Morón menciona: UGS, FLACSO y UBA).

Finalmente, y como cierre del análisis de los diseño de los PP, coincidimos con Poggiese (2000a: 10) en que “las metodologías no son neutras, y en todo caso, siempre van a estar referenciadas a un modelo de cómo se quiere intervenir en los procesos decisorios. Respecto a metodologías participativas cuando se elige una de ellas se está prefigurando un determinado modo de proceder y de producir los acontecimientos que se suceden entre los intervinientes y es en ese sentido que puede afirmarse que toda elección metodológica es una decisión estratégica”. En consecuencia, observamos que la metodología del PP es distinta entre los casos, posibilitando diferentes instancias de participación y de intervención de actores. En Morón se identifica la

¹⁷³ Los delegados son los funcionarios que se desempeñan en los CC, no deben confundirse con los delegados de Morón.

¹⁷⁴ Esta característica es importante para Cabannes (2005) ya que sostiene que cuando los equipos son conformados por entidades externas al municipio, los procesos son más frágiles en términos de durabilidad y voluntad política.

figura del promotor (dentro del equipo municipal) y del delegado (representante de la comunidad), que están ausentes en La Plata. En este último municipio se había impulsado el rol del coordinador (un miembro de la comunidad para conducir la asamblea), que imprimía un formato distinto al de otros PP que se implementaban en el país, pero no tuvo continuidad. Además, la metodología incentiva algunas lógicas de participación (competencia entre recursos, tipos de proyectos, etc., tema que se retoma a continuación). También es importante reconocer, que más allá de los cambios en el diseño, a lo largo de las ediciones hubo modificaciones en el contexto social y político, que incidieron en el desarrollo del PP (en ambos, mayor difusión en períodos de elecciones, y en La Plata, reprogramación de asambleas tras las últimas elecciones legislativas, retraso en la implementación de obras luego de la inundación de abril de 2013).

A continuación presentamos un cuadro comparativo con las características distintivas de los PP:

Características del PP	La Plata	Morón
Estructura de la que depende la implementación del PP	Dirección Ejecutiva que depende directamente del Ejecutivo y Consejo del PP	Dirección de Organización Comunitaria y Participación / Sec. de Políticas Socio Sanitarias y Abordajes integrales UGC
Formalización en Decretos y Ordenanzas	Decreto de creación (N° 254/08) y reglamentación (343/08). Ambas en desuso Autorreglamento 2012 (que se cumple parcialmente)	Ordenanza que aprueba el Programa de Descentralización, Desconcentración y Participación Ciudadana (N° 7033/2005). No se menciona el PP, sino que entre sus objetivos se refiere a la participación. Es decir, no regula la participación en el PP
Actores habilitados a participar	Individual, residentes o que realicen actividades en la zona Instituciones municipales A partir de 16 años	Mixta: individual y organizaciones sociales Escuelas e instituciones varias A partir de 12 años
Formato de la participación	Individual y directa Indirecta sólo cuando se eligió 2 delegados para el seguimiento y los foristas (*) ambos sin contibuidad	Individual Indirecta- figura del delegado
Instancias	Deliberativas (asambleas) y electivas (votación final) (*) 2012: Instancia representativa con la elección de foristas x asamblea para la elaboración de autorreglamento	Deliberativas (asambleas), representativas (elección de delegados) y electivas (votación final)
Incidencia del PP	Total territorio	Total territorio
Alcance /tipo de propuesta	Propuestas barriales (límite establecido geográfico establecido: la asamblea) Tema predominante: infraestructura (asfalto, cloaca), vial (semáforos), iluminación, etc.	Barrial (límite establecido: la UGC). Análisis técnico por UGC. Heterogéneo: desarrollo social y urbano. No incluye grandes obras de infraestructura

Monto (PP sobre presupuesto total)	PP 2008: 2,1% PP 2014: 9,6%	2006: 0,62% PP 2014: 0,66 %
Criterios de asignación presupuestaria a cada jurisdicción	Variable a través del tiempo: x cantidad de habitantes (excepto el Casco) y según demanda	Primero según cantidad de habitantes y, actualmente, se tiene en cuenta también el índice NBI
Ejecución	PP 2013 en 2014: 95%	Sin información
Monitoreo	2009: 2 asistentes a la asamblea. 2012: los foristas 2013: promotores de proyectos	Delegados y miembros de los Consejos Vecinales
Divulgación y difusión de los resultados aprobados	Cronograma de asambleas Monto del PP Porcentaje del presupuesto total Mención de los proyectos a votación y ganadores del año en curso Información comparada (cuadro expuesto en apartado 5.4.1): cantidad de asambleístas, votantes, proyectos, etc.	Cronograma de asambleas Monto del PP -- Mención de los proyectos a votación y ganadores desde el 2006 Cantidad de votantes desde el 2006 --
Articulación con otras políticas	Procesos de Descentralización: CC	Procesos de Descentralización: Otras instancias de participación: CV, Consejos de las Mujeres, Tercera Edad, de la Niñez. Transparencia y planificación. Escuelas Organizaciones de la tercera edad.
Equipo de trabajo	Organización centralizada en el Consejo del PP De la comunidad: en 2008 presencia de coordinadores Cambios en 2008 en la conducción. La implementación a cargo de la Dirección Ejecutiva del PP Organización de asambleas: equipo específico reducido en número	Dirección de Organización Comunitaria y Participación. Organización descentralizada en cada UGC. Rol de los Promotores. Participación de delegados, integrantes de CV. Cambio de Directores pero continuidad organizativa. Implementación a cargo de cada área. UGC y promotores

- Los resultados

Para realizar el análisis comparativo de los resultados (expuestos en los apartados 6.4 y 9.4) retomamos los tres ejes que proponen Sintomer (2005) y Pineda Nebot y Fernández Rodríguez (2005) que fueron expuestos en el capítulo 3: administrativo, político y social.

En cuanto al primer eje, administrativo o de gestión, la bibliografía hace referencia a que la implementación de los PP generaría una mejora en la eficiencia y mayor capacidad en la respuesta a las necesidades de la ciudadanía. En este aspecto, como ya hemos expuesto, en ambos municipios se reconoció entre sus fundamentos esta orientación. Al momento de

mencionar resultados, en el discurso de las autoridades se resalta que el PP permitió una forma de gestión más moderna y cercana al ciudadano, que profundiza la descentralización a partir de la distribución de recursos. Asimismo, se enfatiza que el PP genera una gestión más eficiente ya que las acciones llevadas a cabo en los barrios son a partir de la elección de los propios vecinos, según sus necesidades. En ambos municipios también se identifica un relato con una fuerte centralidad de que el PP simboliza un cambio en la forma de gestionar, que aparece opuesta a la del intendente anterior (centralizada, clientelar, corrupta, etc.). En La Plata, sobresale la idea del contacto con el vecino y de llegar a los barrios de la periferia. En el caso de Morón, se aclara que a partir del PP no sólo surgen los proyectos para implementar al año siguiente sino que las asambleas resultan una usina de propuestas que la intendencia toma para ejecutar en el corto o en el largo plazo. En este caso, el PP es un ordenador de la gestión y responde a un proyecto del gobierno local de recomponer un Estado que había sido “*destruido*” durante los años ‘90.

Respecto a la mayor eficacia que posibilita el PP para la gestión municipal surgieron algunas consideraciones por parte de los diversos actores entrevistados que evalúan su alcance, especialmente en relación a que los proyectos presentados por los vecinos muchas veces no son viables. En este sentido coincidimos con Landau (2008) que señala algunos límites de tal eficacia:

- Un “problema de escala”, pero a la inversa de cómo identificó el autor para el caso de Ciudad de Buenos Aires¹⁷⁵, ya que tanto en Morón como en La Plata se evidenció que los vecinos participantes presentaban proyectos de una escala muy acotada (el frente o la cuadra de su vivienda) y desde la coordinación de las asambleas se incentivaba a promover proyectos colectivos, de escala “barrial”.

- Los “tiempos del Estado” diferentes a los tiempos del vecino. La metodología del PP implica seleccionar propuestas para implementar al año siguiente, cuando el vecino siente que las necesidades son urgentes. Por otra parte, se observó que la cuestión de los tiempos se desplazaba hacia el presente en el caso de Morón cuando se le informa a los vecinos que algunas propuestas ya son parte de la planificación del año en curso o las propuestas correspondían a acciones que se podían canalizar por la gestión habitual. Esta situación también se identificó durante la primera edición del PP en La Plata con la presencia de los funcionarios que asistían a las asambleas y lograban dar respuesta a algunos proyectos de forma inmediata (limpieza de espacios verdes, arreglo de luminarias, etc.). En estos casos, observamos que los vecinos consideraban que se logra el resultado buscado de satisfacer ciertas demandas y, de esta manera, apreciaban una mayor cercanía entre gobernados y gobernantes.

¹⁷⁵ A los participantes se les pide que lleven sus proyectos de una escala ciudad a una escala barrial.

- Los “diagnósticos técnicos”, muchas veces no son explicados a los vecinos, comunicando solamente la negativa del área pertinente a determinado proyecto, o los criterios técnicos de factibilidad aparecen como incomprensibles ante la lógica del vecino, que siente que su conocimiento de la “experiencia cotidiana” no es tenido en cuenta. En estos casos, los vecinos sienten que estos criterios se “utilizan” de manera discrecional por parte de la municipalidad, para favorecer a algunos proyectos de sectores afines o que los mismos proyectos son promovidos desde la misma gestión municipal.

- Se generan “disputas” entre áreas de gobierno. Para Ford (2013) las tensiones entre el área participativa y las demás áreas de gobierno es habitual ya que los empleados de la primera suelen ser pocos y muy motivados y se enfrentan a técnicos de áreas del ejecutivo que no están dispuestos a aceptar lineamientos de los proyectos participativos. Los funcionarios políticos no quieren acercarse a las asambleas por temor a la interpelación de los ciudadanos y el área presupuestaria no acepta proyectos multiagenciales. Estas dificultades se hicieron presentes en el caso de La Plata, a partir del reconocimiento de lo expresado por los funcionarios municipales, que además, explicaron que el grupo político que organiza el proceso participativo no es del “*riñón político del intendente*”. En Morón, algunos funcionarios hicieron referencias a ciertas resistencias de algunos sectores de la administración, especialmente en la etapa inicial, pero no como “disputas” entre sectores políticos. Se mostró un discurso de compromiso de todo el equipo de gestión, liderado por el intendente. El tema de la “voluntad política” fue mencionado en el apartado 2.6., cuyos alcances se visualizan a partir de la capacidad para generar apoyo político y con la articulación de recursos (García Ceñal, 2000, Pérez, 2000) y la importancia de la conducción y de contar con un proyecto político (Bernazza y Longo, 2014).

El tema de las dificultades hacia el interior del Estado local para funcionar de forma articulada, como requiere el PP, es motivo de reflexión de distintos autores que analizaron diferentes casos (Tecco y López, 2009; Nardaccione, Annunziata y Carmona, 2011; Ford, 2013). Las reglas y prácticas en las dependencias gubernamentales se cristalizan en rutinas que reproducen un funcionamiento interno y el PP impulsa procedimientos distintos de la lógica tradicional de ingreso de demandas a la agenda estatal, implementación y evaluación de políticas públicas, a partir de que incorpora a actores de la sociedad que intervienen en distintas etapas y porque requiere un funcionamiento transversal en una gestión que, habitualmente, funciona como compartimentos estancos. Estos cambios generan procesos de adaptaciones y resistencias hacia el interior de la gestión y muchas veces emergen enfrentamientos entre dependencias del gobierno, a partir de distintas visiones sobre el rol del Estado y diferentes definiciones de los problemas públicos.

Otro factor que agregamos a los que reconoce Landau (2008), y que incide en la evaluación de la eficiencia, es el retraso de las obras (especialmente en La Plata)¹⁷⁶ o el tipo de los proyectos (se es eficiente en proyectos de más fácil implementación y de menor alcance territorial, por ejemplo, en la colocación de un semáforo y quedan pendientes las cuadras de asfalto).

Por otra parte, la presentación de información cuantitativa también se señaló (especialmente en La Plata) al momento de identificar resultados alcanzados y como una muestra de logros de gestión: cantidad de proyectos presentados y seleccionados, cantidad de participantes, presupuesto destinado, cobertura territorial, rendición de cuentas sobre el cumplimiento de ediciones anteriores, etc.

Asimismo, en ambos casos se mencionó la redistribución de recursos, ya que en Morón la asignación del monto de cada UGC se calcula teniendo en cuenta el índice de NBI y en La Plata, los funcionarios destacan dos cuestiones: que el casco urbano (que cuenta con mayores servicios) recibe un monto menor de presupuesto que los CC y que la programación de asambleas incluye zonas donde el Estado no había tenido presencia. El tema presupuestario también es objeto de críticas y, en consecuencia, se resalta el alcance acotado de los proyectos, aunque en La Plata el presupuesto es mayor y desde hace algunas ediciones se incluyen obras de mayor infraestructura, que quedan fuera en el PP de Morón.

En tanto el segundo eje, resultados políticos, la bibliografía hace referencia a distintos casos donde se analizan las prácticas de mediación política y articulación Estado y sociedad local (Nardacchione, 2011), relación vecino-ciudadano y autoridades estatales (Landau, 2008; Noboa, 2013), proximidad entre representantes y representados y posibilidad de control de las acciones de gobierno (Annunziata, 2011), instancias de deliberación pública (Nardacchione, 2011, Annunziata, 2013; Blondiaux, 2013) y gobernabilidad (Carmona, 2012).

Tanto en Morón como en La Plata está presente en el discurso de los funcionarios municipales y en los documentos institucionales el tema de la crisis de representación política y la referencia al 2001. En este sentido, el PP se fundamentó como una herramienta para recomponer el vínculo entre ciudadanos y Estado local, entre vecinos y funcionarios, y al momento de los balances, las gestiones municipales lo mencionan como uno de los resultados alcanzados. Para los agentes estatales platenses el PP brindó la posibilidad de hacer visible al equipo de gestión, ganar credibilidad y establecer un vínculo directo con el vecino. En palabras de uno de los Directores se logró “*romper el nosotros/ellos*” y en Morón, está muy presente la idea del “*diálogo*” generado entre autoridades estatales y los vecinos. Además, los funcionarios

¹⁷⁶ Para Bloj (2013) los retrasos en la ejecución de los proyectos generados por consenso y votados por la ciudadanía ponen de manifiesto el debilitamiento del apoyo político.

de ambos municipios nombraron que la ejecución de los proyectos en los barrios, otorgó mayor legitimidad al gobierno local y, en Morón se menciona especialmente la valoración de que el PP posibilita, entre otro conjunto de políticas, la recuperación del rol del Estado, en oposición a un Estado ausente de los '90. Esta preocupación por generar confianza y demostrar cercanía entre gobernantes y gobernados se relacionó con un tema recurrente que surgió en los municipios a través de instancias de control (en La Plata) y acciones de transparencia (en Morón).

En este punto retomamos una categoría de análisis de Landau (2008), la “desmitificación del gobierno”, que puede ser utilizada para analizar las nuevas modalidades de relación que intentan construir estos procesos. El “mito” se funda en la idea del distanciamiento “natural” creciente de las autoridades respecto de los ciudadanos, que contribuye a la ineficiencia estatal, ya que los gobernantes estarían alejados de los ciudadanos y no estarían interesados en resolver sus problemas. En este sentido, coincidimos con el autor en que la trama relacional entre actores es compleja y en efecto, durante el trabajo de campo realizado, pudimos identificar que los funcionarios demostraron interés por los problemas de los vecinos, compromiso con los acuerdos y brindaron explicaciones sobre el alcance de sus acciones. De esta forma, consideramos que se pone en juego la figura “del buen político” que explica Frederic (2004)¹⁷⁷, pero con otra interpretación del que señala la autora, ya que en los casos analizados esta figura sí se relaciona con su capacidad de resolver los problemas sociales. Este interés también es trasladable al equipo de empleados que intentan posicionarse de una forma diferente a la tradicional visión del empleado público, demostrando motivación por lograr mejoras en los barrios. Por ejemplo, en Morón el promotor cumple un doble rol presentándose como empleado y como vecino, y podríamos agregar, un tercer rol como militantes.

Por otra parte, los vecinos participantes entrevistados valoraron entre los resultados del PP que es una buena iniciativa como política “democrática” y que se visualizan obras e implementación de proyectos en los barrios (en La Plata se destaca la obra pública y en Morón la recuperación de espacios verdes y proyectos de tipo culturales o de promoción de derechos). Sin embargo, algunos entrevistados manifestaron una visión crítica de su implementación, ligado a la “sospecha” sobre la genuinidad de las propuestas presentadas en las asambleas. Al respecto, Iorio (2009: 4) resalta que entre las críticas que se realizan a los PP se menciona la de ser una “estrategia de manipulación política, colmada de viejos vicios y que promueve la sustitución de la verdadera participación política. O, por el contrario puede destinar sus esfuerzos en un solo grupo retribuyéndole su participación reeditando viejas prácticas clientelares”. En esta línea, parte de los autores que abordan el tema de la participación en las políticas públicas se refieren a

¹⁷⁷ Según la investigación que realiza Frederic (2004: 127) en una localidad de Buenos Aires “el buen político” queda definido por la capacidad de estos en el control de los conflictos más que en resolver problemas sociales.

la participación como “simbólica” o con un carácter “ilusorio” para denominar la realización de actividades, en las que ya está prediseñadas la decisión, a partir de las cuales se ejerce poca o ninguna influencia sobre la política y gestión institucional (Sirvent, 1999).

Por último, en ambos municipios se remarcó como uno de los resultados, y también como uno de los aprendizajes, la revalorización de la política, tema que se retoma posteriormente para su comparación.

En cuanto al tercer eje, resultados sociales, tal como señalamos en el capítulo 3, es el menos desarrollado en la bibliografía. Uno de los aspectos que se incluye es acerca de las características de los participantes y si promueve la participación de nuevos actores. Estas indagaciones estuvieron limitadas en esta tesis ya que los municipios no relevaban información cuantitativa acerca del perfil de los participantes. Sin embargo, nuestro trabajo de campo nos permitió acceder a otro tipo de información. En el caso de Morón, los actores estatales mencionaron una participación significativa de dos sectores: las mujeres (que alcanzaron una participación mayor a la de los hombres) y la de la juventud (impulsada por el municipio mediante acciones concretas para promover su intervención). También se demuestra un interés en la tercera edad, ya que un porcentaje importante de las asambleas se realizan en instituciones de jubilados y aunque son abiertas a la ciudadanía en general, se observó que los asistentes son las personas que hacen actividades en estas organizaciones. Por otra parte, en este caso, se identificó una importante participación de vecinos integrantes de otras organizaciones sociales tales como los centros de fomento. En La Plata, se evidenció una participación de las mujeres similar a la de los hombres y una participación juvenil baja o nula. Respecto de la asistencia de integrantes de organizaciones sociales, esta disminuyó considerablemente debido a cambios en los criterios de viabilidad de las propuestas, que implicó que no puedan continuar presentando proyectos.

Acerca de si el PP implica la incorporación de “nuevos” vecinos a la práctica participativa, coincidimos con Bloj (2013) en la tendencia que marca sobre distintas investigaciones en Argentina de que pocas personas comienzan su experiencia de participación en el PP, ya que la mayoría cuenta con antecedentes en trabajo social, político o comunitario. En esta misma línea, en el artículo de Rivera y Suárez (2009) sobre Villa María, se reconoce que las necesidades y problemáticas discutidas en el PP pertenecen, principalmente a los grupos más activos del barrio. Es decir que la participación es canalizada en primera instancia por ciudadanos que tienen gimnasia y trayectoria a la hora de petitionar o vincularse con el municipio. Esto se observó en ambos municipios, para algunas personas fue la primera experiencia de participación ciudadana en una política pública (las trayectorias fueron analizadas en los capítulos 7 y 11).

12.3. Prácticas de participación y relaciones socio-políticas

En cuanto a los actores del PP, se describieron sus roles en los capítulos 6 y 10. En La Plata: el de los coordinadores, los funcionarios y los vecinos. En Morón, los funcionarios, los promotores, los delegados y los vecinos participantes. Como ya mencionamos anteriormente, el diseño distinto de los PP posibilita la emergencia de roles diferentes y habilita a una participación de distintas características. La mayor diferencia es la existencia de los delegados en Morón, como una forma de participación indirecta de la comunidad, donde los vecinos eligen entre los asistentes en la asamblea a dos representantes para que participen en etapas específicas del proceso participativo (elaboración de los proyectos y su relación con los funcionarios). Este rol fue cambiando, y en el caso específico de los delegados han perdido el protagonismo inicial y en la actualidad asisten a las jornadas de devolución de los proyectos donde el municipio los lleva pre-armados. En cuanto a los vecinos, en algunas UGC se observaron asistencia de los integrantes de los CV pero también de otros integrantes de distintos órganos de participación, promovidos por el propio municipio (por ejemplo Consejo de la Mujer). Otros actores que tuvieron una participación cambiante a lo largo del tiempo fueron los funcionarios. En La Plata, durante el primer año, con un fuerte protagonismo y luego fue decayendo hasta ser excepcional. Respecto a las autoridades a cargo del PP, el Secretario del Consejo siempre mantuvo una importante presencia, al igual que en el 2008, el primer Director Ejecutivo. En el caso de Morón, el Secretario de la UGC es el funcionario con mayor protagonismo, ya que la organización está descentralizada, pero además colaboran los promotores.

Más allá de las diferencias en el diseño, se identificó una función que podríamos establecer como similar entre ambos municipios y es la de intermediación. En La Plata, este rol estuvo encarnado en los primeros coordinadores, que en su mayoría, no eran empleados municipales como los promotores en Morón, sino que eran integrantes de organizaciones sociales y políticas del territorio que realizaban esta tarea de forma ad honorem y voluntaria y su participación duraba el tiempo de la asamblea. En algunos casos, reconocieron que su función fue la de “*ser intermediarios*” o la de “*ser puentes*” entre el municipio y los vecinos y, en este sentido, se identificaron tensiones en esta doble representación, como portavoces de las demandas de los vecinos y como interlocutores del municipio (que los convocaba a reuniones, solicitaba que informen sobre determinadas cuestiones, etc.). Esta situación ocasionaba que los coordinadores aclaren en forma constante que no tenían relación con el municipio y planteaban la necesidad de “*correrse*” de ese rol dando espacio a los funcionarios presentes, y en muchos casos, perdiendo en la práctica la coordinación de la asamblea. En posteriores ediciones los coordinadores fueron reemplazados por integrantes del Consejo del PP, en su mayoría militantes

de la fuerza política del Secretario de ese órgano, que no tenían anclaje territorial y, por lo tanto, no contaban con relaciones previas con los vecinos.

En el caso de Morón, este rol de intermediarios fue cumplido por los delegados y también por los promotores. Estos últimos son empleados del municipio que se desempeñan en la UGC y una de las características que se valora es su conocimiento del territorio (por ser vecinos, por su trabajo social previo y/o por su militancia en el lugar). Para algunos la puerta de ingreso para ser promotor es la militancia pero para otros implica una situación de “llegada” a la política partidaria.

En ambos PP el equipo actual es propio del municipio prescindiendo del asesoramiento y de recursos profesionales externos. Este dato es significativo, dado que en los últimos años distintos autores vienen señalando la relación entre conocimiento específico y políticas públicas, en el sentido de que el conocimiento generado en el mundo académico y científico funciona como fuente de legitimación de las políticas que emergen de esos espacios (Pereyra, 2012). Incluso, se menciona el rol de fundaciones y, específicamente en relación a los PP, Pineda Nebot y Fernández Rodríguez (2005) remarcan que en muchos países éstas y las ONGs juegan un papel importante para su difusión y conocimiento en la sociedad, sugiriendo la elaboración de las metodologías y asesoramiento técnico del proceso. De esta forma, los responsables de las políticas públicas utilizan para respaldar sus decisiones los servicios de expertos, bajo argumentos de “neutralidad” y la búsqueda de la “eficacia”. Esta tendencia se identificó en los antecedentes de los PP analizados: en La Plata el PP 1998/99 y en el PE los equipos convocados eran de la UNLP¹⁷⁸ y, en Morón, en el proceso de descentralización participó la Universidad de Morón y la UNLaM y el PE recibió asesoramiento de un arquitecto especialista en Planificación y Gestión Urbana, ligado a distintas Universidades. En cambio, en los PP analizados actualmente, no se continúa con esta tendencia a convocar a personal externo para el diseño e implementación de la política. Sin embargo, vale aclarar, que en Morón sí se dio al inicio una articulación con organizaciones académicas y del tercer sector. En efecto, entre los primeros promotores había un grupo de profesionales de la cátedra de comunicación comunitaria de la UBA, que trabajó durante algunos años junto al equipo municipal y que, incluso, organizó capacitaciones al resto de los promotores. Asimismo, durante los dos primeros años la Fundación Ebert organizó una serie de talleres de género para incentivar la participación de las mujeres.

Por otra parte, si bien se identifica en ambos casos que entre quienes implementan los PP se cuenta con profesionales, hay una valorización de otro tipo de saberes, referidos a la

¹⁷⁸ Sin embargo, identificamos que la intervención de los profesionales no siempre es determinante en la adopción de políticas. Contrariamente, en el capítulo 4 evidenciamos una utilización de ese saber experto en una política que finalmente se concretó parcialmente. En efecto, el equipo técnico del PE y del PP 98/99 percibieron una distancia entre el momento de los talleres con la comunidad, los proyectos seleccionados y su implementación.

experiencia territorial, más que al conocimiento académico. De esta manera, en algunas entrevistas hubo casos en los que se puso de manifiesto una tensión entre ambos saberes.

Además de identificar a los actores en cada municipio, en este trabajo nos interesó especialmente ahondar en sus prácticas de participación y en las tramas de relaciones entre los mismos (capítulos 6 y 10) y analizar los efectos de la política en términos de experiencias y en tanto sujetos productores de la misma (capítulos 7 y 11).

Respecto del tipo de proyectos, una de las características analizadas fue que en La Plata la temática “infraestructura urbana” fue preponderante, especialmente en los últimos años en los que se incrementó el presupuesto. En cambio, en Morón las temáticas son variadas, incluyendo tanto los proyectos de desarrollo urbano como los sociales.

La metodología propia del PP implica, como ya se mencionó, que el alcance de las propuestas viables sea de un ámbito barrial, ya que no se incluyen proyectos de mayor plazo, ni de mayor cobertura geográfica. Estos alcances, para Quintana Buitrón y Ruiz Ríos (1998), constituyen una de las principales limitaciones para el diseño de mecanismos de participación con perspectiva de más largo plazo, ya que en las gestiones municipales se prioriza el enfoque del corto plazo, que busca generar efectos políticos inmediatos y al que tiende a la gestión de los recursos con sentido “cementocrático”. En este sentido, el PP refuerza una lógica y una práctica de participación cortoplacista, para canalizar necesidades concretas. En La Plata el tratamiento que reciben los proyectos en las asambleas, los criterios de viabilidad expuestos, la publicidad de las obras realizadas, la exclusión de la presentación por parte de las organizaciones sociales, entre otros, fueron influyendo en el tipo de proyectos (en cuanto a tema y alcance) y consolidando ciertas representaciones de cuáles son las propuestas que “deben” presentar los vecinos. Cabe destacar que el PP que se desarrolla actualmente, reproduce la misma característica del PP 1998/99 que se orientó a políticas de obra pública.

En cuanto a la modalidad de la participación en ambos municipios, tanto los vecinos como las autoridades señalan una tendencia a la presentación de reclamos particulares, más que proyectos colectivos, que en algunos casos remiten a viejas demandas. En ese aspecto, retomamos las reflexiones de Font y Blanco (2005) de que los procesos participativos están influenciados por los contextos políticos donde se desarrollan y especifican que, en algunos casos, los conflictos generados no se vinculan con la política en sí (en este caso los PP), sino con polémicas que se vienen desarrollando en los municipios en períodos anteriores. Por ejemplo, cuestiones ligadas al urbanismo, que estaban acentuadas en el territorio antes de iniciar la política participativa y con contradicciones entre las políticas desarrolladas y los acuerdos emergentes de los espacios participativos. En estos casos, para los autores el proceso participativo actúa como altavoz del descontento ciudadano y se convierte en un espacio de

creación de redes sociales críticas. Por el contrario, mencionan el impulso que cobran las políticas participativas en contextos de nuevas gestiones de gobierno. En los casos analizados hemos desarrollado como capítulo inicial de cada municipio las trayectorias participativas y caracterizado brevemente el contexto sociopolítico en el que surgen e implementan los PP y observamos que al asumir nuevas gestiones se abre una ventana de oportunidad para presentar propuestas que se visualizan como una posibilidad para obtener resultados. Sin embargo, ello no excluye que los participantes expresen su desconfianza y aprovechen estos espacios para efectivizar reclamos sobre incumplimientos de gestiones anteriores que, con el correr de las distintas ediciones, comienzan dirigirse a las gestiones actuales. Los conflictos no resueltos emergen una y otra vez ante la apertura de estos espacios de participación, manifestándose como reclamos y demandas hacia el Estado por las promesas y acuerdos incumplidos. En esta línea se identificó en La Plata que en el PP 2014 se reclamaba el retraso de ejecución de obras 2013/2012 y en el 2008 se expresaban dudas sobre los resultados del PP comparando la situación con los acuerdos incumplidos del PE del 2001, así como en el proceso de elaboración de éste se hizo referencia a la falta de ejecución del PP 1998/9. En Morón, los reclamos eran más generales, por inacción de aquello que los vecinos consideraban que era “*deber del Estado*” (arreglar luminarias, baches, recolección de residuos, etc.) y particularmente surgía el tema de las cloacas haciendo referencia a la “*estafa*” de gobiernos anteriores y advertían que el municipio desde hacía unos años venía prometiendo el inicio de estas obras.

Pero además, en la expresión de los reclamos también incide el propio formato de los PP. La mayor parte de los entrevistados, coincidieron en que estos surgen al inicio de las asambleas y en la primera ronda de las mismas. En ellas, los asambleístas tienden a dialogar menos que en posteriores encuentros y la participación es desde la demanda e interpelando a los funcionarios presentes. A medida que pasa el tiempo suele comenzar a tejerse otro tipo de relaciones entre los asistentes y a pensarse en común los problemas del barrio. Por ello, es importante la sostenibilidad de diversas reuniones, asambleas o instancias participativas en el diseño de los PP. Cuanto más reducidos los encuentros con la comunidad, observamos mayor tendencia a identificar “pujas” por el ingreso de problemas a la agenda estatal. Por otra parte, en La Plata, la tendencia a la presentación de proyectos particulares en el marco de un diseño de PP en donde se elige sólo un proyecto genera múltiples relaciones de competencia entre: los proyectos de índole particular, entre éstos y los colectivos, entre actores (entre organizaciones sociales, entre vecinos y militantes y entre vecinos de distintos sectores del barrio) y entre los distintos barrios abarcados la asamblea. En Morón, si bien está presente esta participación desde el reclamo, se demuestra un interés desde los que implementan la política y de parte de los propios vecinos en trabajar en esos proyectos para lograr un alcance colectivo de las propuestas. Asimismo, como se

puede votar por más de una propuesta y varias de ellas son las que se pueden implementar, no se genera competencia entre los proyectos.

En cuanto al alcance territorial de las propuestas, consideramos útil algunas reflexiones de Blondiaux (2013: 83): la participación de los ciudadanos se ve reducida a problemas del entorno inmediato que contribuyen a “escarbar egoísmos locales y sociales”, se reclama sólo por un barrio en particular, generándose una “fragmentación de la democracia” y el interés público resulta de la competencia y relación de fuerzas entre distintos sectores barriales. Por ejemplo, a partir de la capacidad de movilización social alrededor del apoyo que consigue cada proyecto.

De este modo, consideramos que las experiencias concretas relevadas nos permiten discutir cierta idealización del proceso participativo y una visión simplificada de la participación del vecino que se expresaría como “colectivo social” de forma “natural” en el barrio. En esta línea, coincidimos con algunos autores (Lacarrieu, 2004; Frederic, 2004; Grimson, 2009) que problematizan esta idea de participación y del territorio como unidad geográfica barrial uniforme y no conflictiva, que no toma en cuenta los procesos de diferenciación social y cultural, ni los distintos accesos y recursos materiales y simbólicos de poder que existen en el mismo. Esta visión “idealizada” de la participación sobrevalora la proximidad e identidad comunitaria y sus beneficios (por ejemplo a partir del apoyo del supuesto de más participación, más consenso). En este mismo sentido, coincidimos con Segura (2011: 88), que analiza los espacios políticos locales y marcos de interlocución generados desde el Municipio con los vecinos, cuando identifica que éste “a través de sus políticas se los imagina (y se los interpela) como comunidades homogéneas y, a la vez, singulares, donde las acciones de sus residentes y organizaciones deberían coincidir con los límites de tales unidades territoriales”. Sin embargo, la situación es más compleja en la práctica, en los espacios de participación analizados muchas veces se manifestaron conflictos de intereses entre los actores participantes, impulsados por motivaciones de tipo particulares que rivalizan entre sí y por antiguos antagonismos barriales que sustentan relaciones de desigualdad estructural que generan la construcción de límites frente a “otros”. De esta forma, se identificaron distintos grupos que clasifican y jerarquizan su participación de acuerdo a su ubicación territorial (Segura, 2011) o temporal. Siguiendo a Elías (1998), según el tiempo de residencia en que los distintos grupos se radican en el barrio, se estableció en la interacción, diferenciales de cohesión y de integración comunitaria como mecanismo de poder, pero complejizando la relación “establecidos/marginados”. En algunos casos, los “recién llegados” son los grupos de posiciones sociales bajas que disputan los servicios con los vecinos establecidos, pero en otros son los “los recién llegados” los que tienen mejor posición social, y marginan a los ya establecidos en el barrio.

Asimismo, acordamos con el análisis de Rosa y Encinas (2004) de que la sola participación no conduce necesariamente al consenso, puesto que el hecho de la confrontación de intereses produce cambios en la correlación de fuerzas sociales y políticas, poniendo en juego mecanismos de poder, del sistema político, que pone de manifiesto las relaciones sociales asimétricas existentes en la sociedad.

Otra competencia es entre los proyectos de tipo colectivo, generando tensiones entre los participantes del barrio por la legitimación de las organizaciones y entre las mismas propuestas donde se discute la “representatividad” de la problemática de cada una y de los autores que las impulsan¹⁷⁹. En este marco en La Plata se desarrolla un debate acerca de la participación de las organizaciones sociales y si corresponde incluir a las instituciones municipales como destinatarias de los fondos del PP. Por ello, y en coincidencia con otros casos (por ejemplo Martínez sobre Uruguay, 2009), se identificaron visiones enfrentadas en cuanto al tipo de proyectos que deben presentarse en el PP: no deberían financiarse proyectos que son competencia de instituciones públicas, ni proyectos que pueden autofinanciarse o generar recursos propios (clubes deportivos o sociales) y limitar de alguna manera la cantidad de veces que una organización puede presentar propuestas (algunas críticas apuntan a que “*siempre ganan los mismos*”).

Las acciones de enfrentamiento a partir de los proyectos demuestran, tal como lo plantea Vilas (2013), una puja por imponer determinada concepción de lo que es bueno y justo e implica relaciones de poder, que son inherentes a las acciones políticas.

Las relaciones entre actores también se vinculan con la modalidad de toma de decisiones y con los alcances mismos de la participación. En el apartado 2.3 tomamos las categorías propuestas por Urfalino (2013) para caracterizar la toma de decisiones según sea por agregación, deliberación, negociación y consenso aparente. Este último tipo pone en cuestión justamente el nivel alcanzado por la participación en la toma de decisiones limitándola al nivel de la consulta¹⁸⁰.

En La Plata se presentaron distintas asambleas en las que se llegó a la presentación de proyectos por diversas modalidades, desde la “agregación” entre opciones similares (muchas veces motivados por los coordinadores), acuerdos tras “deliberaciones” a partir de discusiones con distintos argumentos sobre las necesidades y problemáticas de cada zona o a partir de la “negociación”, donde se hace evidente una asimetría entre los recursos de los actores. En Morón,

¹⁷⁹ En un sentido similar en la investigación llevada a cabo por Noboa et al. (2013: 63) en Paysandú los participantes realizan determinadas objeciones hacia el diseño competitivo del PP, “que por sus propias características elimina las posibilidades de negociación, de gestión conjunta, de deliberación y acuerdo de prioridades; y que a través del mero ejercicio de votación perpetúa el triunfo de determinadas instituciones, aportando poco al proceso democrático”.

¹⁸⁰ Los niveles de la participación fueron mencionados en el apartado 2.4: información, consulta, toma de decisiones y cogestión.

el desarrollo de algunas asambleas se enmarca en el modelo descrito como “consenso aparente”, tal como identifica Annunziata (2013), pero también creemos que se generaron procesos de “deliberación”. El primer tipo, posibilitado por la intervención de los Secretarios que realizan una síntesis a partir de distintas propuestas que realizan los vecinos presentes, tal como se espera del ejercicio de su rol, y donde se llega a un consenso ya que no surge contestación o contradicción con esta síntesis. Aquí lo que se pondría en duda, según la autora, es si el vecino participa en la toma de decisiones o ésta resulta de la interpretación del funcionario a partir de la consulta con el vecino. Durante el trabajo de campo en las asambleas observamos que el sentido de lo “aparente” no se concibe como “falso”, sino como fenómeno que se presenta y es perceptible. Pero, también, presenciamos asambleas con “deliberación” donde se participó para la construcción colectiva de propuestas y se desarrollaron intercambios. Esta modalidad es valorada por todos los actores que identificaron que este proceso implica aprendizajes, en el sentido que plantea Pontual (2004) como un proceso educativo que ocurre a partir de la deliberación, de la construcción de un sentido de lo común. En cambio, en La Plata, la situación es similar a la que señalan Noboa et al. (2013) en Uruguay, donde la deliberación y la construcción de consensos aparecen debilitados por la competencia entre proyectos que conduce a que la instancia más significativa sea la del voto. Desde la perspectiva de Pinillos (2013) en estos procesos de participación ciudadana se desarrolla una recuperación de lo público a un campo deliberativo donde “lo común” alude a un universo acotado, y agregaríamos “lo general” y “colectivo” (en referencia a los proyectos “ideales” que se pretenden en el PP) a un espacio territorial de vinculación primaria como es el barrio en el cual los sujetos sociales se refieren a un espacio cercano y conocido.

Por otra parte, hacemos mención al lugar de las emociones o las pasiones, que según el modelo deliberativo propuesto por Urfalino (2013) no tendrían lugar. En este punto coincidimos con Ford (2007), que retoma los planteos de Mouffe, de que los procesos de deliberación no transcurren sin emociones. De hecho, en las asambleas se manifiestan situaciones de confianza y desconfianza; en los discursos de distintos vecinos se expresan testimonios de sufrimientos a partir de las necesidades que motivan la participación o del sentido de pertenencia que demuestran los participantes al momento de presentar un proyecto colectivo.

Otro tipo de relación que abordamos fue el de funcionarios y vecinos, que cobra significación en el análisis teniendo en cuenta que el acercamiento entre gobernantes y gobernados fue uno de los fundamentos y objetivos del PP en ambos municipios, en los que se elaboró un discurso en torno a la superación de la crisis de representatividad. Sin embargo, los resultados son heterogéneos según las distintas asambleas. En algunos, se generó un acercamiento a partir de una comprensión de las visiones de cada uno y de percibirse con un

interés en común. Es decir, surgieron instancias de articulación entre autoridades estatales y ciudadanos, reconocidas por ambas partes. Pero en otros casos, se profundiza la distancia. En este sentido, acordamos con el análisis de Bacqué (2004) sobre Saint-Denis, en Francia, que señala los efectos de lo que denomina el “enfoque barrial” que permite aproximar a los funcionarios y a los habitantes, creando espacios de discusión abiertos que contribuyen a consolidar las relaciones de proximidad, donde los participantes adquieren competencias y construyen vínculos con los funcionarios y la administración, pero advierte que éstos a veces son conflictivos. Por su parte, en un contexto más cercano, según Landau (2008), las políticas de participación pueden posibilitar un acercamiento y regenerar el vínculo gobernante/gobernado o debilitarlo. En este último sentido, en las asambleas de La Plata y de Morón los vecinos desconfiaban de las intenciones de los funcionarios y de las “promesas” de solución a las necesidades planteadas por los vecinos. Pero la desconfianza no es exclusiva de la relación entre las autoridades y los asambleístas, sino que se multiplica entre otros actores: entre los propios vecinos participantes (en el caso de La Plata cuando se compite por los proyectos y se genera una rivalidad entre las propuestas y su representatividad barrial y se designan fiscales para evitar “trampas” de sus competidores); de modo inverso, de los funcionarios respecto de los vecinos (surge la sospecha de los intereses que representan los vecinos, en tanto que aparecen “ocultando” pertenencias partidarias); de los vecinos hacia los coordinadores (se desconfía acerca de su capacidad para llevar adelante las asambleas y también de sus intereses) y; por último, de los vecinos a la metodología del PP (al uso que la gestión realiza de ella, en tanto se duda si los proyectos se van a ejecutar y sobre la veracidad de los mismos, es decir si las propuestas de los vecinos son desvirtuadas en los análisis de factibilidad).

12.4. Las experiencias en y de las participaciones

- Trayectorias

Como ya se adelantó anteriormente, la mayor parte de los vecinos que asisten al PP cuentan con experiencias anteriores de participación, sin embargo, salvo excepciones (algún vecino de La Plata que manifestó haber participado del PE y en Morón los vecinos que participan de consejos municipales), en general, es la primera vez que la participación es en un espacio convocado por la municipalidad.

En cuanto a los funcionarios entrevistados, en el caso de La Plata, no habían tenido cargos anteriores de conducción. En cambio, en Morón, los directores del área de Organizaciones y Participación Comunitaria, ya habían ocupado otros cargos en la municipalidad. En todos los casos se trataba de militantes políticos.

En el caso de los coordinadores en La Plata, en su mayoría eran militantes sociales afines a la reciente gestión que había asumido en 2008, pero no contaban con experiencia en coordinar espacios de participación ciudadana. El equipo de promotores de Morón, estaba compuesto por dos grupos, algunos empleados del municipio que ya habían pasado por otros puestos de trabajo que implicaba una relación con la comunidad y un segundo grupo, de jóvenes militantes políticos.

El hecho de que distintos actores que intervienen en el PP no cuenten con trayectoria previa en espacios de participación promovidos por el municipio, se relaciona con el alcance de algunos aprendizajes (capacidad de organización, conocimientos sobre gestión, habilidades, etc.).

- Motivaciones y expectativas

Para el análisis de las motivaciones se tomaron las categorías colectivo/individual y holístico/particular que propone Weyrauch (2008). Otros trabajos (por ejemplo el de Iorio, 2009) se refieren a las motivaciones para la participación en los PP identificando dualidades similares: quienes por un lado priorizan sus intereses individuales (entendiendo la participación como una nueva forma de demandar e incluso reproduciendo viejas prácticas clientelares con complicidad del Estado) y otros que actúan como grupo, como actor plural (que muestra un mayor compromiso con el territorio y mayor predisposición para la negociación). Desde una perspectiva similar, Landau (2008) remarca intereses “universales o del bien común” o “particulares” y señala que lo que motiva la participación es la creencia en la eficiencia de un reclamo y en la posibilidad de resolverlo por parte del Estado. Otros autores destacan una influencia más colectiva, como hacer el bien para los demás, mejorar las condiciones del barrio, implicar a las personas en procesos claves para el bien de la comunidad. En los casos de Morón y La Plata la mayor parte de los entrevistados afirmaron que la motivación fue a partir de una necesidad, que es compartida por otros vecinos y que visualizaron la “oportunidad” en el PP de obtención de beneficios para el barrio y acceso a servicios básicos (esta motivación también está presente en los coordinadores de La Plata). Asimismo, se identificó una visión instrumental de la participación, se interviene para conseguir “algo”, ya que en algunos casos primero se evidencia la oportunidad y, en consecuencia, se presenta una propuesta que sea viable.

Si bien en las entrevistas con los asambleístas se reconocen motivaciones colectivas y tendientes al bien común, en el relato de algunos de ellos opinando sobre otros vecinos o en las entrevistas con los actores estatales, explican que en las asambleas se quieren imponer intereses “particulares” a partir de una justificación de que son proyectos para el conjunto del barrio, pero donde los beneficios son principalmente acotados a unos pocos o a un vecino. La estrategia de

quienes coordinan estos espacios es incentivar presentaciones de tipo colectivas. En La Plata observamos, en consecuencia, procesos de agregación de intereses por medio de la sumatoria de proyectos particulares (por ejemplo cuerdas de asfalto) o unificación de proyectos a partir de procesos de negociación entre distintos sectores sociales. En cambio en Morón, por lo general, la presentación colectiva se genera a partir de un trabajo previo entre un grupo de vecinos o integrantes de organizaciones sociales o escuelas.

Otra motivación presente en ambos casos es a partir de la identificación con el territorio y una responsabilidad ciudadana en la participación. En La Plata con una orientación más altruista o solidaria y, en Morón, vinculada con una intencionalidad política, referida a lograr un cambio social, especialmente entre los vecinos que demostraron apoyo al gobierno local.

Asimismo, algunas motivaciones funcionan como habilitadoras para el sostenimiento de los espacios de participación, como por ejemplo se mencionó el sentido de pertenencia barrial. Por el contrario, otros intereses pueden obstaculizar el desarrollo y la sustentabilidad de los mismos, como en los casos en que la motivación está relacionada a una insatisfacción como “usuario” por un servicio inexistente y que, al ser éste canalizado, no se encuentra razón para seguir asistiendo.

Respecto a las expectativas sobre el PP, consideramos que en ellas se proyecta la forma en las que se cristaliza las prácticas del presente, ancladas a partir de sus trayectorias y del campo de posibilidades que visualizan. Se identifican distintas situaciones: a) vecinos que desde el inicio desconfían del espacio de participación, especialmente en base a experiencias anteriores de promesas incumplidas, lo que Cunill Grau (1991) denomina “costo del fracaso” (especialmente en La Plata donde hay un proceso de ruptura y discontinuidad de distintas políticas de participación con resultados escasos); b) los que se acercan al PP con expectativas mayores de lo que puede resolverse con el mismo, evidenciando problemas en la comunicación de la política (en ambos casos se observó que los vecinos proponían proyectos que no eran viables en el PP referidos a montos mayores, propuestas que no eran de competencia municipal o reclamos individuales) y c) los que creen que pueden obtener resultados para el barrio, generalmente a partir de un conocimiento previo de proyectos que se concretaron en la zona o, en Morón, vecinos que participan de otros espacios del municipio.

Ese futuro no asume un rol cerrado como imaginario, sino que se redefine en el tiempo presente y atraviesa la subjetividad de los actores. Es decir, las expectativas al igual que las motivaciones, no son estáticas sino que van cambiando en aquellos que mantienen su participación y que generan aprendizajes sobre los modos de participar. También algunos vecinos se acercan a partir de un problema puntual pero en la asamblea se terminan sumando a otros proyectos y cambian las expectativas iniciales. Estas expectativas varían según si se

visualizan o no resultados concretos. Para otros vecinos se genera un proceso de “desencanto” cuando al inicio se valoró el espacio como una oportunidad para presentar proyectos y estos, finalmente, no se concretaron o directamente no ingresaron a la votación.

En cuanto a las autoridades municipales, las motivaciones en ambos PP son en relación a un proyecto político y las expectativas de mayor plazo que la de los vecinos, cuya motivación es respecto de necesidades consideradas inmediatas, de la escala barrial y no respecto de otras decisiones más generales. Sin embargo, se evidenció una diferencia entre los casos. En La Plata, desde el Consejo del PP explican que la expectativa era promover una política más generalizada de la participación, donde el PP era el inicio de un proceso de superador de mayor alcance, de “inclusión política”. Pero hasta el momento no se ha avanzado en ese sentido. El PP pareciera ser el techo de participación al que el municipio estaría dispuesto a llegar y esta percepción también la comparten algunos vecinos. En Morón se señala un proceso en construcción, la expectativa sigue siendo de largo plazo. Se trabaja para transformar hacia el futuro y se considera que el proyecto político contribuye a alcanzar un horizonte y particularmente en el PP se visualiza la “*potencialidad de...*”, como una herramienta más, en un marco de políticas más generales. Asimismo, el hecho de que algunos de los proyectos que no entran en el PP sean canalizados vías la gestión que hace la UGC con las áreas municipales o que ingrese al presupuesto general del municipio otorga credibilidad a la política y refuerza el espacio de legitimación que se genera en las asambleas como espacio para resolver ciertos problemas, aunque otros más estructurales queden fuera de alcance.

- Aprendizajes

La cuestión del “saber” en las políticas públicas tradicionalmente era reservada a los asesores y técnicos que intervienen en ellas, pero comienza a ser reconocida en otra dimensión, no la del conocimiento científico, sino la que portan otros actores, sustentada en los propios procesos de implementación y los de la comunidad a partir los problemas de la vida cotidiana. Este último adquiere en el PP un lugar significativo ya que esta presente entre algunos de los fundamentos de las políticas participativas: que los propios sujetos identifiquen los problemas del barrio a partir de su experiencia cotidiana (Bloj, 2013). Es decir, este “saber” los habilita a participar y, en Morón, hay un reconocimiento explícito de este tipo. En este sentido, compartimos la idea que sostiene Ford (2007) de que las personas “saben” lo que hacen y que es un saber que tiene un carácter práctico y, siguiendo a Giddens, afirma que ellas pueden dar una justificación reflexiva de ello, pueden decir qué están haciendo, por qué y para qué lo hacen. En esta línea, en la tesis se indagó sobre las prácticas de participación, las motivaciones y expectativas.

El saber en un sentido amplio constituye una condición o una característica que posibilita la entrada a la participación¹⁸¹, sin embargo, también se convierte en un “efecto” en el sentido que los actores reconocen aprendizajes. Un dato significativo que hemos señalado es que todos los participantes del PP, independientemente de su rol, aprecian que su involucramiento implicó algún tipo de aprendizaje (apartados 7.4 para La Plata y 11.4 para Morón). Por ejemplo en ambos municipios se reconoció la posibilidad de apertura a otros espacios de participación, la mayor capacidad de organización en algunos actores e incorporación de nuevas habilidades, el fortalecimiento de liderazgos barriales (que en Morón está ligado a un fortalecimiento de las organizaciones sociales), aprendizajes propios de la gestión en cuanto al funcionamiento de una forma transversal y a ser interpelados por la ciudadanía. Además, en La Plata los funcionarios se refirieron a la incorporación de territorios (por el hecho de constituir la asamblea y realizar obras a partir del PP) antes “no visibilizados” por el Estado y, en Morón, se destacan los cambios en la estructura y la articulación entre áreas.

Por otra parte, las autoridades en Morón mencionan como uno de los aprendizajes la consolidación de una “*ciudadanía más activa*” en el ejercicio de sus derechos, en cuanto a la capacidad de expresar demandas. Estas capacidades que Restrepo (1997) denomina como de interlocución, y Lerner y Schugurensky (2007) como comunicativas, son reconocidas por algunos vecinos participantes (por los coordinadores en La Plata y por los delegados en el caso de Morón) que señalan que a partir de su intervención en las asambleas, en las reuniones con funcionarios y en la elaboración de los proyectos, fueron adquiriendo mayor confianza para hablar en público, formular proyectos, interactuar, negociar y deliberar¹⁸².

También es significativo mencionar que los entrevistados que reconocen mayores aprendizajes son los que participaron en varias ediciones y los que más se involucraron en distintas instancias y concreción de actividades.

Por su parte, los actores estatales (coordinadores y promotores particularmente) manifestaron haber incorporado nuevos saberes “técnico-políticos”, que se complementan con saberes “prácticos” y “barriales” (Landau, 2008). Entre los primeros, se mencionan aprendizajes respecto a la conducción del proceso, a ser receptivos ante las distintas demandas, a una capacidad para escuchar y dialogar con la población, administrar conflictos, desarrollar una actitud de mayor respeto a las diferencias de intereses de los distintos sectores de la comunidad y promover la articulación entre ellos. En cuanto a los segundos, se establece un conocimiento de

¹⁸¹ Para Landau (2008) aquellos que tienen una capacitación formal tienen más posibilidades establecer un diálogo con las autoridades y ello también facilita la continuidad de la participación de estos grupos (Landau, 2008).

¹⁸² Competencias que se tornan relevantes si consideramos que la práctica de participar supone aptitud para tomar la palabra en público, competencias retóricas, cualidades individuales que hacen costosa la entrada a la deliberación (Blondiaux, 2013).

las zonas que están comprendidas en las asambleas que se coordinan, se comprende mejor sus problemáticas pero también los grupos políticos allí presentes y sus relaciones. En esta misma línea, distintos actores (estatales y no estatales) hicieron referencia a la “ampliación de horizontes” respecto del conocimiento de nuevas realidades. Vecinos que se interiorizan por problemas que tienen otros residentes del propio barrio o de barrios cercanos, reconociendo distintas necesidades, impulsando incluso acciones de solidaridad y articulación entre propuestas con distintos sectores sociales o generacionales. Los coordinadores, manifestaron que conocieron barrios de la ciudad por los que nunca habían circulado, comprendiendo las problemáticas distintivas de cada zona.

En este sentido, los procesos de participación implican un intercambio de significados sobre la realidad social, “procesos de deconstrucción en la medida en que permite poner en cuestionamiento los sistemas individuales de significación” (Rosa y Encinas; 2004: 22) desde donde se generan procesos de socialización, ya que a partir de la asistencia a los espacios asamblearios se consolidan relaciones entre integrantes del barrio y sentidos de pertenencia. Esta consideración la realizamos teniendo en cuenta la complejidad de la trama vincular mencionada anteriormente, que se opone a la visión del barrio como unidad territorial compacta y uniforme, donde emergen prácticas de participación que reproducen diferenciaciones sociales y de construcción de límites frente a otros.

Por su parte, retomamos a Larrosa (2003), que se refiere a la conformación de saberes a partir de las experiencias, que se van adquiriendo en el modo como los sujetos van respondiendo a lo que les va pasando a lo largo de la vida y que conforman subjetividad. El saber de la experiencia tiene sentido en la configuración de los actores e influye en el modo de conducirse. Se generan conocimientos desde y en las mismas prácticas, se “conoce actuando” según Rosa y Encinas (2004). Siguiendo a Blondiaux, en los espacios de participación “cada individuo tiene una preocupación de afirmación subjetiva, una búsqueda expresiva de sí. Los ciudadanos esperan ser considerados en lo específico que tienen para decir, en su relato, en su forma de conocer la realidad a través de su cotidianeidad” (citado en Annunziata, 2011: 171). Los procesos participativos posibilitarían que distintos grupos sociales puedan expresar su propia versión de la realidad social, que han conformado a partir de su experiencia. Sin embargo, estos saberes no siempre están en armonía, sino en tensión, como se mencionó en el caso platense en referencia a la ambigua valoración por parte de los integrantes del Consejo del PP respecto de los “punteros” (por momentos se aprecia su conocimiento territorial y, por otros, marcan oposición a sus prácticas clientelares) y, en ambos municipios, entre las propuestas o demandas de los vecinos (en base a su experiencia cotidiana en el barrio) y las respuestas de los funcionarios o de los equipos de las áreas municipales (que ajustan o corrigen las propuestas de los vecinos porque no

son viables según la experiencia adquirida en ámbitos académicos o en la propia organización estatal). La tensión entre el saber práctico y el saber técnico radica en que el primero se presenta como verdad enraizada que tiene el que convive con los problemas y, el segundo, como verdad objetiva que tiene el que estudió (Ford, 2013).

Asimismo, otro de los aprendizajes es la revalorización de la política, reconocida por todos los actores en Morón y, en el caso de los coordinadores en La Plata. Este aprendizaje se relaciona con la perspectiva de Moran (2003) que denomina como “socialización política”, en tanto aprendizaje de aquellas disposiciones y contenidos básicos que conforman los “universos políticos” de las personas; o “politización” según El Troudi, Harnecker y Bonilla (2007), para caracterizar un proceso más amplio que no se limita a la partidización sino que implica el pasaje de la atención de los problemas individuales a una visión más global sobre el contexto del cuál forman parte. De este modo, observamos que los participantes elaboran reflexiones respecto de las circunstancias cotidianas, de sus causas y de sus efectos, a la vez que transmiten patrones de comportamiento y nuevas formas de aprehender esas circunstancias y de actuar (por ejemplo podemos citar las estrategias implementadas a fin de hacer “campañas” por sus proyectos). En este sentido, el PP contribuye a la politización de los ciudadanos, o como planteaba uno de los funcionarios en Morón, a “*reposicionar socialmente a la política*” (Fernández, 2008).

Otro de los resultados que hemos señalado en este trabajo, es el proceso de acercamiento a la política partidaria, por ejemplo de algunos asambleístas en Morón que se sumaron a Nuevo Encuentro o manifestaron su simpatía con el partido que desde hace unos años gestiona en el municipio. Además, entre los promotores de Morón se evidencia una identificación con el proyecto municipal, en concordancia con el Nacional. En el caso platense la referencia política del equipo del Consejo del PP es con el proyecto Nacional, más que con el municipal.

En este proceso de “politización”, en las entrevistas de Morón, se destacan cambios en la perspectiva de los vecinos respecto de la política y el rol del Estado. Estos parten de una referencia de un Estado “*ausente*” y de la política asociada a la “*corrupción*”, “*al clientelismo*” que los alejaba de la política, concepciones que comienzan a revertir apreciando un cambio, un Estado que, según los relatos, está “*presente*”, que “*escucha a los vecinos*”, “*se acerca a los barrios*”, “*motoriza políticas*”. De esta manera, algunos comienzan a militar en el partido municipal y luego se incorporaron a trabajar en el municipio. También hubo empleados estatales que se sumaron al partido a partir de algunas coincidencias. Se trata de actores que devienen en militantes y desde ese lugar convocan a participar en el PP. En otros casos, asumen este rol desde una militancia previa.

Esta militancia en los actores que implementan políticas públicas fue abordada por algunos autores con los que coincidimos en varios aspectos. En este marco, Gradin (2013)

menciona la militancia con inserción territorial y la referencia a “militar el Estado” o “ponerse la camiseta”. Asimismo, identificamos en Morón casos de carrera política a partir de la participación en el PP. Por ejemplo, tanto los empleados que se desempeñan en las UGC como los vecinos que militan comienzan a mostrar capacidad de resolver demandas, desplegar sus conexiones políticas para conseguir recursos y en estos vínculos aumentar sus capitales políticos y obtener un reconocimiento que los posiciona mejor en el partido local y en los barrios donde militan. Es así que algunos funcionarios tuvieron un paso como asistentes o delegados en el PP o de Secretarios de UGC que fueron promotores.

En este proceso de “ingreso” a la política se produce una “transformación”, en coincidencia con lo que plantea Perelmiter (2010). La autora explica que el hecho de personificar y ejercer autoridad estatal en el territorio, genera cambios en los actores. En este sentido, se observa en los promotores en Morón y coordinadores en La Plata aprendizajes e incorporación de saberes que modifican prácticas y los reposiciona en su rol: transmiten reclamos, justifican respuestas burocráticas, exigen el cumplimiento de los proyectos e intermedian entre la gestión y las demandas de los barrios.

Por otra parte, en La Plata, se identifica otra concepción de Gradin (2013), la de “Estado en disputa”, entre distintas vertientes y proyectos políticos que posicionan al equipo del Consejo (que también se autoposiciona) por fuera del núcleo original del bruerismo. Esta “disputa” se presenta entre distintos sectores políticos en las asambleas: brueristas, socialistas, Movimiento Evita y alakistas¹⁸³.

Otra característica es que “la militancia” aparece valorada en el discurso de distintos actores por fuera de lo partidario. Se menciona por ejemplo la necesidad de “*militar los proyectos*”, aunque con distintos sentidos, por un lado se hace referencia a un trabajo con compromiso, a nivel barrial, de difusión del proyecto y búsqueda de potenciales votantes, pero por otro, se critica este traspaso de una lógica del campo político partidario asociado a la “*avivada*”, “*negociación con sectores del oficialismo*” o “*aparateo de los proyectos*” a cambio de recibir recursos para la publicidad (pasacalles, volantes, etc.) y votos para sus proyectos. También, identificamos en el trabajo de campo en el caso platense, críticas a la “partidización” (García-Leiva y Paño, 2012) como práctica que desvirtúa el proceso “genuino” de la participación.

En cuanto a la realización de campañas algunos vecinos relataron cómo se organizaron¹⁸⁴ para la elección y cómo dividieron las tareas: unos hacían volantes, otros los llevaban a los

¹⁸³ Estos últimos, especialmente en 2008, cuando era reciente la asunción de Bruera y la finalización del mandato de Alak.

¹⁸⁴ Esta división del trabajo que nos comentaron los vecinos es similar a algunas de las descripciones sobre el trabajo de militantes políticos que realizan Rosato (2003) y Gaztañaga (2008).

comercios (incluso caminaban por los barrios y charlaban con los otros vecinos), otros mandaban emails para aumentar la difusión. El día de la elección en muchos barrios los vecinos que impulsaban algún proyecto se organizaron para estar presentes durante la votación y recuento de votos. En algunos casos, se identificó esta participación como un aprendizaje y como uno de los momentos más importantes de su participación.

- Vivencias

Por último, el análisis de cada municipio finalizó con las vivencias que relataron los actores como los momentos más significativos. En los vecinos platenses se destacó el proceso de la elección, el anuncio de los proyectos ganadores y su inauguración. Es decir, el resultado es un momento crucial, sea positivo o negativo. En la primera situación comentaron que sintieron una gran *“emoción”*, *“felicidad”*. En el segundo caso, el sentimiento fue de *“frustración”* e *“impotencia”*. De este modo, surgen *“ganadores”* y *“perdedores”* y entre los últimos la decepción de no poder aprovechar una de las pocas posibilidades, cuando no la única, de lograr mejoras para el barrio. En Morón, el diseño del PP es distinto y en la elección se seleccionan varias propuestas, por lo que no está presente la competencia entre alternativas, ni se produce esta sensación de pérdida. Sin embargo, hay una referencia a la ganancia, pero en un sentido social. Los vecinos mencionan, por ejemplo, la recuperación o el hecho de sumar nuevos espacios públicos.

En ambos municipios se señaló la participación como proceso de socialización en cuanto a establecer relaciones entre vecinos, conformar y consolidar organizaciones. Los funcionarios y actores estatales enfatizan en la relación de confianza que se genera como valor fundante de esa relación. En el caso de La Plata, se remarcó como significativa la llegada del Estado a los barrios, pero no sólo por la inauguración de obras, sino por la presencia misma de una acción estatal en territorios relegados. Los funcionarios denominan que estos barrios adquieren visibilidad, ya que la asignación de una asamblea con un determinado presupuesto implica un reconocimiento por parte del Estado.

También se evidencia que la participación en el PP posibilita la concreción de proyectos sociales y sus promotores resaltaron crecimientos y cambios a nivel personal. En este sentido, coincidimos con los resultados del trabajo de Noboa y Suárez (2013: 13, 14) sobre los PP en Uruguay, cuando afirman que *“la mayor participación de los sujetos en temas que afectan sus vidas cotidianas da lugar a procesos de afirmación de la subjetividad y mayor dignificación de las personas. La percepción de la importancia de hacer algo por el bien común promueve la satisfacción de las personas”*. Asimismo, los autores recalcan el enriquecimiento que significa el intercambio con problemáticas y realidades tan diversas, tanto para los actores comunitarios y

como los estatales, al momento de reflexionar sobre los aprendizajes. Para Lerner y Schugurensky (2007) la participación otorga mayor confianza en el propio potencial de las personas para influir en las decisiones políticas y la incorporación de una preocupación más profunda por los problemas del bienestar común, describiendo un tránsito progresivo desde un interés centrado en su propia casa y su propia calle, a una disposición a mejorar la vida de los habitantes de la ciudad. En los casos analizados, si bien relevamos cambios en estos sentidos, el alcance de esta visión más amplia de interés aparece acotada a la escala barrial, no a la ciudad y, como hemos mencionado en distintos lugares de la tesis, esta es una característica del diseño de los PP que carecen de mecanismos e instancias que promuevan una mirada global de los problemas de las ciudades.

Por otra parte, los análisis de Annunziata (2011; 2013) son más críticos y analiza los PP en tanto dispositivos de “proximidad” no sólo geográfica sino simbólica, como disposición de escucha de vivencias en los que se presentan relatos sobre “sufrimientos privados en la arena pública” y “experiencia sufrida”, en tanto tomar la palabra se convierte en una actividad catártica. Contrariamente Murchio (2012) señala que en el PP, aparece como prioritaria la posibilidad de expresarse, más que el contenido mismo de lo que se expresa. Coincidimos con esta última autora en que la participación genera la oportunidad de elaborar proyectos, con impactos en lo individual y colectivo, especialmente si la participación se sostiene en el tiempo¹⁸⁵. También, hemos observado que la continuidad es difícil de mantener en el largo plazo como consecuencia de que algunos mecanismos y procedimientos participativos demandan demasiada dedicación a cambio de pocos incentivos o bajas expectativas de logro. En este sentido, acordamos con Manjavacas Ruiz (2008) que se refiere al “cansancio” que genera materializar las propuestas ciudadanas, que además, tienen un carácter reducido en cuanto al presupuesto destinado o las temáticas incluidas.

Las expresiones y relatos relevados a lo largo de este trabajo dan cuenta de la importancia que adquiere este tipo de políticas en lo subjetivo y en la vida social local y que las vivencias de estas experiencias de participación son diferentes de acuerdo a los contextos¹⁸⁶, condiciones en

¹⁸⁵ Para Ford (2013) el sostenimiento de la participación a lo largo del tiempo es un factor fundamental en relación a los “valiosos resultados” en cuanto a los aprendizajes y cambios emocionales y actitudinales. Por ejemplo plantea la transformación personal y relacional de los participantes en términos de pasar de la queja al proyecto, de la demanda individual a la grupal y de la querrela al diálogo. El autor identifica que la intensidad de esos cambios son inversamente proporcionales a los capitales personales de inicio, siendo esta participación una importante fuente de equidad. Sin embargo, advierte que en participaciones más eventuales no hay mayores cambios ni modificación de las asimetrías de origen.

¹⁸⁶ En esta línea, Pliego Carrasco (2000) si bien reconoce que la participación es una decisión personal hace hincapié al condicionamiento de un conjunto de características que integran su “contexto vital” que está constituido por “propiedades interactivas” que incluyen la circulación y acceso a recursos materiales; roles y posiciones de poder que ocupan las personas; significados que los individuos enlazan a sus interacciones y que entrañan una relación intersubjetiva entre ellos y que provienen de diversas tradiciones políticas y culturales que influyen en sus interpretaciones.

las que se desarrollan, las trayectorias de las personas, de los grupos a los que pertenecen y las valoraciones que realizan de los PP. Por ello, la participación en este proceso es resignificada en forma distinta por los actores, implicando sentimientos de pertenencia, solidaridad y confianza o rivalidad, competencia y desconfianza.

Reflexiones finales

En el transcurso de la tesis abordamos los PP en los municipios de La Plata y Morón para comprender la interrelación entre el contexto y las trayectorias participativas de los municipios, el diseño e implementación de la política y la intervención de distintos actores y sus experiencias. Las indagaciones que acompañaron esta investigación intentaron dar cuenta de cómo se desarrollan los procesos de participación ciudadana y cuáles son sus resultados teniendo en consideración un enfoque relacional o interactivo de las políticas del Estado “en acción”, entendidas como el efecto de las relaciones entre actores estatales y sociales. Esta perspectiva implicó, siguiendo a Chiara y Di Virgilio (2009), analizar a la política pública en sus diversas etapas y como un proceso social y político que configura un campo en disputa entre diferentes actores. Esta mirada sobre las políticas públicas es especialmente relevante en una política de participación ciudadana que por definición incluye la interacción entre el Estado y actores de la sociedad civil.

En este marco se trabajó en la tesis a partir de tres argumentos polémicos que atravesaron el análisis de los casos y que podemos sintetizar en los siguientes tres puntos:

a) Complejizar la propia definición de participación ciudadana que propone una perspectiva lineal de actores de la sociedad civil que “penetran” en el Estado (Cunill Grau, 1991). En este sentido, interrogamos acerca del papel de todos los actores sociales intervinientes, por qué, cómo participan y cuáles son sus experiencias en este proceso. Esto implicó cambiar el eje de la concepción, para abordar cuáles son los efectos de la participación en los actores y de la interacción con el Estado y ahondar en los aprendizajes y vivencias que se constituyen en esta experiencia.

b) Discutir las concepciones “binarias” de la participación ciudadana que la idealizan y señalan sólo las consecuencias positivas en múltiples dimensiones de procesos sociales y políticos (mayor democratización, mejora de las políticas públicas, fortalecimiento de las organizaciones sociales, entre otros), como aquellas que sólo la visualizan críticamente (desresponsabilización del Estado, cooptación de liderazgos sociales, consensos artificiales). De esta manera, el presente trabajo intentó aportar en la construcción de un enfoque superador de las posturas antitéticas que dictomizan los resultados, a partir del reconocimiento de la complejidad de los aspectos que influyen en los procesos participativos y las tensiones que la atraviesan. Ello requirió desplazar la consideración de la participación “en singular” a una concepción que enfatiza las participaciones “en plural”, admitiendo matices.

c) Problematicar el análisis del desarrollo y los resultados de una política pública, desde una perspectiva más amplia que la medición de la ejecución de las actividades programadas y el

cumplimiento de los objetivos propuestos, que recupere la visión de los actores. En este sentido, intentamos dar cuenta que los resultados de una política deben abordarse tomando no sólo los resultados alcanzados en términos cuantitativos sino que, y en este punto coincidimos con Ford (2007), los efectos del PP no culminan con las obras y servicios que se implementan, sino que deben considerar las vinculaciones entre los actores participantes, los cambios a nivel personal y colectivo y, en esta tesis incluimos las experiencias y los aprendizajes, temáticas que se desarrollaron en los últimos apartados de los capítulos correspondientes a cada caso.

De esta forma, las participaciones ciudadanas son entendidas como prácticas socio-políticas en permanente construcción e influenciada por múltiples procesos enmarcados tanto en la dimensión contextual, institucional y subjetiva, ligadas a las dinámicas de los actores.

En cuanto al contexto, hemos mencionado a la participación vinculada a distintos fenómenos como los procesos de democratización, la reforma del Estado y la crisis de representación política. Tal como se señaló en los primeros capítulos, en los últimos años se asistió a la resignificación de la escala local, en un marco de profundas transformaciones del rol del Estado, de sus relaciones con la sociedad y en su forma de gestionar. En consecuencia, las ciudades a partir del proceso de descentralización cobraron protagonismo asumiendo nuevas funciones que no fueron acompañadas, por lo general, de la transferencia de recursos necesarios. Esto configuró un nuevo mapa político, donde la cercanía con el territorio y con las demandas de la ciudadanía transformaron las modalidades de acción política y las relaciones entre los gobernantes y la sociedad local. En consecuencia, algunos municipios impulsaron desde la década del '90 diversos procesos de interacción multiactorales en la toma de decisiones¹⁸⁷ y promovieron instancias de participación ciudadana. Por ello, propusimos analizar los PP reconociendo sus trayectorias previas, ubicando a la política en particular en un contexto más amplio e identificar las secuencias temporales de eventos y procesos anteriores a fin de entender la relación de los PP y las experiencias de participación ciudadana. En consecuencia, identificamos en los antecedentes del caso de La Plata procesos participativos de “síntesis” (Blanco Fillola, 2002), que se caracterizaron por impulsar distintas políticas superponiendo los espacios de participación sin una adecuada coordinación, ni planteando una continuidad en distintas ediciones. Los resultados fueron políticas fragmentadas que no lograron ejecutarse en su totalidad y que, sin embargo, se repiten en algunas características como la participación orientada a la obra pública, la fuerte presencia de reclamos, una dinámica de relaciones de conflicto entre actores y la lógica de la competencia por los recursos.

¹⁸⁷ Este proceso de influencia entre actores sociales en la toma de decisiones resulta central en las políticas de participación ciudadana, sobre todo teniendo en cuenta que la capacidad de atención del gobierno es limitada. Especialmente en los casos de políticas municipales que tienen recursos limitados y deben atender una diversidad creciente de problemáticas.

Mientras tanto, en Morón la participación ciudadana forma parte de un proceso con continuidad y de un proyecto integral que se implementa en forma articulada y posibilita una permanencia y fortalecimiento en los actores sociales y políticos del territorio (los CV, las UGC, los promotores, las OSC, los delegados).

En ambos casos los PP fueron impulsados por los intendentes, se trata de políticas promovidas desde el Estado y ello implica cierta paradoja: se decide desde arriba a la participación desde abajo. Las fundamentaciones acerca del por qué se implementan los PP recogen el abanico de argumentos que presenta la bibliografía y en ambos municipios se hizo énfasis en la necesidad de recomponer el vínculo entre las autoridades gubernamentales y la ciudadanía y en mejorar la democracia local. En Morón, además, se suma un fuerte discurso sobre la recuperación del rol estatal que permitiría el PP junto con otro conjunto de políticas que tienen como eje la inclusión, la modernización estatal, la participación ciudadana y la transparencia. En este caso también se incluye una mirada por fuera del aparato estatal que concibe las potencialidades de esta herramienta en cuanto al fortalecimiento de las organizaciones sociales (y de hecho el PP depende de la Dirección de Organización Comunitaria y Participación).

En cuanto al nivel de la participación, los PP promueven instancias de decisión sobre el presupuesto municipal e impulsan una participación, aunque con avances y retrocesos, sobre control de la ejecución. Ello implica una evolución hacia la instauración de propuestas superadoras de la participación desde la información unidireccional o que se limitan a la consulta y la implementación de políticas dirigidas a sectores vulnerables, características de las políticas de los años '90 y que algunos autores denominan como “restringida” o “simbólica”. Los alcances de estos cambios, sin embargo, dependen de una multiplicidad de factores entre ellos la voluntad política de sostener estos espacios y del diseño y la metodología implementada.

El estudio realizado demuestra que el diseño de la política puede influenciar los tipos de participación (mayor o menor presencia de proyectos colectivos o individuales), las temáticas de los proyectos (tendencia a la infraestructura urbana o referidos al desarrollo social), las relaciones entre actores (dinámicas de colaboración, deliberación, competencia) y hasta la existencia de actores específicos en la implementación del PP (coordinadores en La Plata en el 2008 y delegados y promotores en Morón, que imprimen un desarrollo particular al proceso participativo). Es decir, el diseño y la institucionalidad que alcanzan los PP posibilitan o dificultan la participación a partir de los elementos normativos y simbólicos en los que se enmarcan: la apertura a distintos actores (en el caso de Morón la participación de los jóvenes), las restricciones de otros (en La Plata la exclusión de proyectos relacionados con las OSC); los escenarios donde se desarrollan las relaciones entre actores (el lugar de las asambleas posibilita

el acceso de algunos sectores, por ejemplo en Morón se programan en sedes de organizaciones sociales y de la tercera edad y en La Plata han llegado a barrios muy alejados del casco urbano facilitando la intervención de los vecinos); los momentos de la participación respecto del ciclo de la política (en ambos en la toma de decisiones y en el control), entre otros.

Los espacios asamblearios funcionan como reglas e incentivan prácticas sociales que van siendo aprendidas pero que, a medida en que los actores reflexionan y las interpretan, también pueden modificarlas. En este sentido, y respecto de la dimensión de los actores, identificamos que los participantes fueron resignificando los procesos, cambiando las motivaciones y expectativas, discutiendo los alcances y el tipo de proyectos que ingresan al PP y transformando las propias prácticas, por ejemplo a partir de la incorporación de lógicas partidarias, disputando saberes e iniciando control transversal entre distintos vecinos. De esta forma, los actores se constituyen como tales en la medida en que actúan en relación a cuestiones socialmente problematizadas sobre las que pretenden intervenir a partir de sus prácticas y discursos. Sus tomas de posición y acciones muchas veces redefinieron el diseño original de la intervención y modificaron el mapa de relaciones sociales, estableciendo alianzas entre barrios, acordando o negociando proyectos.

A lo largo de la tesis intentamos demostrar que las prácticas tienen alcances e injerencias que no pueden ser reducidas a un modelo de racionalidad medio-fines. Las mismas están comprendidas por los marcos de las experiencias particulares, por el conjunto de las relaciones sociales y políticas en las cuales los actores definen su acción y por las representaciones respecto a sus necesidades y los roles del Estado.

Asimismo, los actores valoran distintos resultados. Para la mayoría de los entrevistados esta “entrada” de los vecinos al Estado, a través de esta participación que se traduce en distintas modalidades e instancias (presentando proyectos, votando, realizando un seguimiento de los mismos, contando votos, eligiendo delegados, etc.) implica una “apertura del Estado”. Este ingreso de los vecinos a la elaboración de la agenda municipal y en la toma de decisiones también significa, como indican Landau (2008) y Perelmiter (2010), “desmitificar” el Estado, mostrar sus complejidades, los problemas de funcionamiento interno y de articulación donde se visualiza la convivencia de distintas racionalidades.

La relación entre los asambleístas y los funcionarios es ambivalente, por una parte se reconoce la cuestión de la mayor cercanía y acceso para plantear problemáticas donde los funcionarios son convocados por los vecinos que piden su presencia y la del Estado. Cuando esto sucede, el funcionario es interpelado en tanto se le reclama, se le exige soluciones y se lo critica por el funcionamiento del Estado. Estas relaciones están atravesadas por sentimientos de confianza, en cuanto a las expectativas futuras, y de desconfianza, teniendo presente situaciones

pasadas. Estas últimas generan acciones de control y vigilancia, que son enmarcadas por la misma gestión municipal como una faceta de la participación, por ejemplo, a través de fiscalizar las elecciones y el recuento de votos o controlar la ejecución de las obras y proyectos.

Por otra parte, los entrevistados ponderan como resultados del PP las obras conseguidas y proyectos implementados, aunque cuestionan sus alcances, en tanto el monto destinado y las restricciones de escala y tipo de proyectos viables. En este sentido, compartimos algunas visiones más críticas de los resultados de los PP que señalan la limitación de la implementación en una escala microlocal. Blondiaux (2013) se refiere a la “trampa de la proximidad” en una doble dimensión, por un lado que orienta la participación a reclamos localizados, que contribuyen a la generación de relaciones de fuerzas y que observamos especialmente en el caso de La Plata a partir de la competencia entre barrios, proyectos y vecinos. Por otro lado, la escala de la participación queda subsumida a problemas acotados y la toma de decisiones sobre las temáticas más importantes queda desplazada de estos ámbitos. Esta crítica es expuesta por algunos vecinos participantes que, aunque aprecian el espacio participativo, evalúan que éste debería incluir otros aspectos más estructurales de las ciudades.

Sin embargo, es ésta misma escala la que posibilita las interacciones sociales, las relaciones entre actores que se tejen y construyen con otros (vecinos, promotores, autoridades, militantes, etc.) en los que se intercambia información y se discuten y consensúan posiciones. Es esta escala territorial la que también motiva a participar no sólo evaluando el sentido de “oportunidad”, en cuanto a la obtención de beneficios y recursos materiales, sino por otros motivos como la identidad y la pertenencia barrial, que en sí misma, es disputada entre grupos de vecinos a partir de distintos criterios clasificatorios (geográficos, los que se ubican en un sector o en otro, según tiempo de llegada o los que pagan o no impuestos). En esta línea, retomamos algunos aportes de trabajos que desde la antropología cuestionan, o al menos ponen en tensión, cierta idea romántica del barrio como territorio homogéneo y de relaciones armónicas, y presentamos diferentes situaciones donde los asambleístas discuten y se enfrentan por la obtención de los recursos e incluso en La Plata observamos estrategias de control horizontal entre los propios vecinos.

A partir de los resultados de esta tesis planteamos que la participación va constituyendo “huellas” en las personas. En efecto, todos los actores entrevistados manifestaron haber aprendido “algo” en este proceso. En su mayoría reconocieron implicancias personales: alegría, ilusión, confianza, desconfianza¹⁸⁸, emotividad y también relatos sobre “sufrimientos” referidos

¹⁸⁸ Coincidimos con Landau (2008) en que la desconfianza es estructurante en los PP, es decir es un fundamento, aparece como objetivo a “erradicar”, pero que en la práctica se sigue generando, se multiplica y cambia de forma ya que es una relación mutua entre autoridades estatales y ciudadanos.

a las problemáticas cotidianas y conflictos por los recursos. En este marco, concebimos a los PP como posibilitadores de la constitución de espacios donde emergen y se constituyen aprendizajes tanto para los actores de la comunidad como para los actores estatales. Los primeros aprenden en conjunto a elaborar y gestionar los proyectos, mejoran su capacidad de organización barrial e incorporan nuevos conocimientos sobre la administración estatal. La misma ejecución de los proyectos genera en algunos casos nuevos hábitos en los vecinos, a partir de la instalación de una radio, del desarrollo de un taller, de la recuperación de una plaza o la construcción de una obra pública. Esto produce modificaciones en las formas de circulación de un barrio y en las concepciones y representaciones sobre su rol como vecinos, sobre el rol del Estado y la interrelación entre ellos. Igualmente, dan cuenta de la emergencia de nuevas realidades y cotidianidades en las cuáles la participación se manifiesta como condición de posibilidad (porque son espacios concretos y simbólicos obtenidos mediante una política de participación) pero que a su vez habilitan nuevas prácticas de participación social: la radio es abierta a la comunidad y brinda espacios a los vecinos para expresar sus demandas y proyectos; los talleres de concientización de derechos sexuales o de prevención de la violencia “empodera” a los sujetos en estos sentidos; la plaza se convierte en el espacio de socialización y encuentro.

Estos procesos también generan una mayor capacidad en los vecinos para interactuar con el Estado formulando diagnósticos, presentando propuestas, proponiendo alternativas, participando en la decisión, controlando las políticas públicas, interpelando a los funcionarios, realizando reclamos y demandas.

En tanto que para los actores estatales, la “entrada” o “bajada” a los barrios implicó aprendizajes al incorporar diferentes definiciones de los problemas públicos y al desarrollar prácticas internas de articulación interinstitucional. Este camino se transitó con resistencias de sectores de la propia administración o el planteo de obstáculos para implementar una lógica transversal, ya que las organizaciones estatales tradicionalmente se caracterizan por un funcionamiento de actuación a partir de estamentos estancos. El resultado es una coexistencia de distintos modos de gestión. Por un lado, una administración burocrática con determinadas funciones administrativas orientadas al cumplimiento de las normas. A ésta se superponen lógicas orientadas a una gestión por resultados y la incorporación de redes sociales para atender cuestiones vinculadas a lo social. Esta combinación de modos de gestión exige desarrollar capacidades institucionales complejas para poder procesar y dar respuesta a los desafíos de las agendas locales, contener las tensiones que implica la apertura a la participación de nuevos actores, sostener y promover vínculos con diferentes sectores de la ciudadanía.

En este sentido, la consideración de estas cuestiones hacia el interior del Estado y su relación con distintos actores permite entender que los procesos de participación ciudadana

interpela un funcionamiento tradicional de gestionar lo local de forma centralizada y de interacción vertical. Cuanto más heterogéneos son los temas de los proyectos presentados por los vecinos mayores exigencias a la administración local de iniciar una acción transversal para su implementación. Como observamos en los casos abordados, los procesos de participación ciudadana implicaron cambios en los actores estatales y en la forma de gestionar de los municipios. Respecto de los primeros mencionamos el reconocimiento de experiencias que son significativas desde los aprendizajes, cambios en sus percepciones y expectativas. En cuanto a los segundos, llevar a cabo este tipo de políticas requiere del sostenimiento de acuerdos hacia el interior del Estado y de un proyecto que sea capaz de aglutinar los distintos intereses en juego y de promover acciones que se enmarquen en políticas integrales y que planteen una coordinación de proyectos sectoriales y/o territoriales que no se agoten en la ejecución de proyectos puntuales. Estos se ven reforzados por las propias temáticas abiertas a la participación que también aparecen condicionadas por el monto aprobado y por criterios de “viabilidad técnica”.

Asimismo, es necesario que las políticas de participación ciudadana sean el resultante de procesos previos de fortalecimiento de la sociedad civil o que se conciban como parte de éstos, a fin de no agotar el proceso de participación en lo que Correa Valdés (2004) denomina “ejercicio de votación”. De lo contrario, se continúa con formas de actuación que tienden a replicar una forma de participación focalizada y que limita la posibilidad real de introducir en la agenda estatal otros asuntos más estructurales, referidos al desarrollo de las ciudades y que incluyan una mirada de más largo plazo.

En cuanto al análisis de las experiencias retomamos la concepción de Perelmiter (2010) acerca de la construcción de un discurso militante tanto en los funcionarios entrevistados de ambos municipios, como en los coordinadores de La Plata y en los trabajadores de las UGC que cumplen el rol de promotores. En este sentido, coincidimos que ello constituye una forma de significar su trabajo como una fuente de legitimación basada en el compromiso público y en el trabajo territorial diario. En este discurso, el militante es el que pone el cuerpo y construye cercanía entre el vecino y el municipio y, en algunos casos, incluso se contrapone con la figura del “experto” portador de un saber académico (esto fue evidenciado por integrantes del Consejo del PP y por promotores). Además, en Morón, la cercanía con el vecino es una práctica ampliada al gabinete municipal y de hecho surgen relatos de visitas del intendente en las organizaciones sociales y de distintos funcionarios en los barrios. Igualmente, esta práctica estuvo presente en el inicio de la Plata, cuando los funcionarios y el intendente asistían a las asambleas.

Este compromiso político en los que llevan adelante el PP manifiesta la importancia del proceso complejo de la implementación, en las que no sólo se identifican restricciones (por ejemplo en los recursos disponibles) o resistencias (de otras áreas para trabajar en conjunto) o

“efectos negativos” como los que señala Bardach (en Aguilar Villanueva, 1993b) y que expusimos en el capítulo 2. En este proceso se hace visible la articulación entre política y administración, considerando que la secuencia de sucesos no es lineal, sino que las intenciones de la política y sus objetivos, van siendo interpretados y resignificados por aquellos que la implementan.

Además, observamos en los vecinos, un proceso de politización en sus discursos y prácticas, asociados a un trabajo comunitario, ligado al territorio barrial e incluso en algunos casos a la autogestión como alternativa para lograr proyectos colectivos. En este marco, coincidimos con El Troudi, Harnecker y Bonilla (2007) en que la participación en los asuntos públicos se constituye en uno de los caminos para la politización de los ciudadanos, en un sentido más amplio que partidización, en tanto se politizan o adquieren conciencia política en la medida en que dejan de centrar la atención en sus problemas individuales o de su pequeño grupo y empiezan a pensar los problemas en un contexto más general. Sin embargo, este proceso de politización tiene diversas aristas. Los debates y las discusiones generadas en las asambleas de los PP se encuentran atravesadas por una dualidad respecto de la política partidaria: por una lado se genera un rechazo a los partidos y a la figura del puntero (especialmente nos referimos al caso de La Plata) y, por otro, se los convoca para que apoyen las iniciativas de los distintos grupos y solucionen los problemas. En otros casos hemos identificado vecinos que transitaron por un progresivo proceso de politización hasta adoptar una posición militante. La evidencia empírica recogida, implica repensar las relaciones entre participación ciudadana y crisis de representación política que abordamos en el capítulo 2, ya que hemos visto que la participación en el PP no aparece divorciada de los partidos políticos, tal como sostiene la hipótesis de desinstitucionalización de la política.

Retomando los planteos iniciales y a la luz de los casos abordados, si bien los PP tienen enormes potencialidades para generar cambios a nivel de la gestión y la política local y posibilita avanzar en la consolidación de procesos en la toma de decisiones, no son en sí mismos la panacea, ni la solución de los gobiernos municipales para dar respuestas a todas las demandas de los ciudadanos y entendemos que los resultados que pueden generar no son a priori “positivos” o “negativos” sino que dependen de los objetivos que se planteen, de su metodología de implementación y de la capacidad de organización para llevarlos a cabo. También entran en juego las trayectorias de los sujetos participantes, la percepción de las problemáticas locales y sus representaciones sobre el rol del Estado, sus motivaciones, las vinculaciones que inician y los mismos aprendizajes que van reconfigurando su incidencia como actores en el proceso. Por ello preferimos hablar de “participaciones” que se encarnan en contextos particulares, en las prácticas y sentidos que le atribuyen distintos actores sociales y políticos. Aparte reconocemos que en

estos procesos participativos, que se desarrollan en una escala territorial, emergen necesidades y demandas en los que se entrecruzan elementos simbólicos, dinámicas que devienen de aspectos afectivos y sentidos de pertenencia, pero que además, están atravesados por relaciones de poder y conflictos que constituyen las distintas experiencias. La participación implica también un campo de lucha, de poderes e intereses.

Antes de cerrar estas líneas, cabe aclarar que las consideraciones que surgen de esta tesis pueden ser retomadas en investigaciones posteriores ya que los PP son una política que contempla modificaciones año a año, así como se generan cambios según los contextos y los actores intervinientes. Los municipios que aquí analizamos asumieron el desafío de desarrollar una gestión participativa que requiere el desarrollo de nuevos patrones de articulación entre los intereses de la sociedad y el Estado. El planteo realizado se orientó a comprender las trayectorias y marcos donde surgen los PP, los argumentos y objetivos propuestos, un análisis sobre el desarrollo y metodologías de implementación, identificando los principales logros y dificultades y en recuperar una mirada desde los actores, de sus relaciones, prácticas y experiencias. Asimismo, presentamos algunas reflexiones a fin de contribuir a la generación de conocimiento sobre los procesos de participación ciudadana, a partir de un recorrido empírico-analítico que permita dar cuenta de la imbricación entre las dimensiones contextuales, institucionales y subjetivas.

Por último, creemos que es necesario continuar el debate y las investigaciones referidas a las políticas de participación que recuperen la mirada de los actores y de sus procesos subjetivos, incorporando la heterogeneidad y ambivalencia de situaciones a las que nos hemos referido y su importancia al momento de abordar los resultados. Los estudios sobre PP constituyen una agenda abierta para indagar los alcances y limitaciones de esta herramienta a fin de analizar continuidades y rupturas respecto de las políticas de participación predominantes en los años '90 y profundizar las implicancias que generan este tipo de políticas en los actores y en las relaciones entre el Estado y la ciudadanía local.

BIBLIOGRAFÍA

Abal Medina, Juan (h.) y Suárez, Cao Julieta (2002). “Recorriendo los senderos partidarios latinoamericanos en la última década”. En Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (comps.) *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens.

Abascal, Gabriel (2004). El Presupuesto Participativo: ¿democracia directa *versus* democracia representativa o mejora de la calidad democrática ?. En *III Jornadas de pensamiento crítico de la Universidad de Alicante*, España.

Abdulahdi, Augusto (2009). “Gestión pública a nivel local: algunos aspectos del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires entre 2003 y 2007”. En *IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*. Santa Fe, UNL y UCA.

Acuña, Carlos y Tuozzo, Fernanda (2000). “La participación de la sociedad civil en los programas del Banco Mundial y del BID. El caso de Argentina”. En Diana Tussie (comp). *Luces y sombras de una relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil*, Buenos Aires: Temas Grupo Editorial y FLACSO/Argentina.

Aguilar Villanueva, Luis (1993a). *La hechura de la política*, (Estudio introductorio). Vol. 1, México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis (1993b). *La implementación de las Políticas Públicas*, (Estudio introductorio). Vol. 4, México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, Luis (2007). “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N°. 39. Caracas. Pp. 5-31

Alayón, Norberto (1998). “Participación: mitos y alternativas”. En *Revista de Trabajo Social*, Año II, N° 6-7, Uruguay: Editada por Ediciones Populares para América Latina.

Allison, Graham (1993). “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos”. En Luis, Aguilar Villanueva, *La hechura de la política*, Vol. 1, México: Miguel Ángel Porrúa.

Alonso, Guillermo (2007). “Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad”. En *IV Congreso Argentino de Administración Pública*, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP). Buenos Aires.

Annunziata, Rocío (2011). “Los mecanismos participativos como puesta en escena de la proximidad: la experiencia del Municipio de Morón”. En Nardacchione, Gabriel (comp) *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS. Pp 97-184.

Annunziata, Rocío (2013). “Decisión y deliberación en las formas noelectorales de participación en Argentina: el caso del presupuesto participativo”. En *Estudios Políticos*, N° 43, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Pp. 115-135.

Ansell, Chris y Alison Gash, (2008). “Collaborative Governance in Theory and Practice”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18: 4. Pp. 543-571.

Archenti, Nélica (2007). “Estudios de caso”. En Marradi, Alberto; Archenti, Nélica y Piovani, J. Ignacio, *Metodología de las Ciencias Sociales*, Buenos Aires: Emecé.

Arce, Eray y Pagani, Ma. Laura (2008). “*El Presupuesto Participativo como política pública de participación ciudadana: debilidades y fortalezas de la experiencia platense*”. En *V Jornadas de Sociología de la UNLP*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. La Plata: UNLP.

Arce, Eray y Pagani, Ma. Laura (2009). Relaciones sociales y representaciones en torno a las nuevas prácticas de participación en la escala local”. En *VIII Reunión de Antropología del Mercosur (RAM) "Diversidad y poder en América Latina"*. Buenos Aires: UNSAM.

Arocena, José (1995). *El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana. Universidad Católica del Uruguay, Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.

Arzaluz Solano, Socorro (2005). “La utilización del estudio de caso en el análisis local”. En revista *Región y Sociedad*, Revista de El Colegio de Sonora. Vol. XVII, N° 32. México.

Avritzer Leonardo (2004). “Presupuestos Participativos: distribución, eficiencia y cultura democrática” En *La Era Urbana. La revista de la ciudad global*. Edición Especial Presupuestos Participativos, PGU-ALC, Quito. Pp. 10-13

Badía, Gustavo; Carmona, Rodrigo y Soldano, Daniela (2008). “El orden político a nivel local. Estado, sociedad y políticas públicas en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires”. Gustavo Badía; Rodrigo Carmona (Comp). *La Gestión Local en la Argentina. Situación y perspectivas*. Los Polvorines: UNGS. Pp. 67 - 95

Bacqué Marie-Hélène (2004). “La recuperación social del territorio Saint-Denis – Francia”. En *La Era Urbana. La revista de la ciudad global*. Edición Especial Presupuestos Participativos, PGU-ALC, Quito. Pp. 26-27.

Balardini, Sergio y Torrillate, Fernando (2009). *Municipio de Morón. 10 años de una exitosa gestión progresista*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert..

Barragán, Vicente; Romero, Rafael y Sanz, José (2011). “Fundamentos políticos y tipología de los Presupuestos Participativos”. En Falck, Andrés y Paño, Pablo (eds). *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*. Manual de Escuela de Políticas de Participación Local Málaga, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga. Pp 235 -261.

Belmartino, Susana y Bloch, Carlos (1984). “Reflexiones sobre participación popular en salud en Argentina”. *Cuadernos Médico Sociales*, Rosario, N° 27, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales. Asociación Médica de Rosario.

Belmartino, Susana (2008). “Contribución al debate metodológico en salud”. En *Salud colectiva*, Vol.4, N° 2. UNL. Pp. 125-131.

Bernazza, Claudia y Longo, Gustavo (2014). “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte”. En *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año 3. N° 2. Buenos Aires: FLACSO. Pp. 107-130.

Blondiaux Loïc (2013). *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la Democracia Participativa*. Buenos Aires: Prometeo.

Blanco Fillola, Ismael (2002). “Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas” en *VII Congreso Internacional del CLAD: Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Oct.. Publicado en el Boletín Virtual TOP N° 8. En www.top.org.ar (acceso: 3/6/ 2005).

Bloj, Cristina. (2008a). “Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa Presupuesto Participativo del Municipio de Rosario (Argentina)”. *Revista Iberoamericana. América Latina -*

- España - Portugal*, N° 32. Pp. 31-50. http://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Iberoamericana/2008/Nr_32/32_Bloj.pdf (acceso: 6/11/2013)
- Bloj Shapira, Cristina (2008b). *Ciudadanía, experiencias deliberativas y subjetividades políticas en la Argentina postcrisis del 2001: Asambleas barriales y presupuestos participativo*. Tesis doctoral Madrid: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset
- Bloj, Cristina. (2013). “Esperança Democrática: 25 Anos de Orçamentos Participativos no Mundo”. Dias Nelson (org) Edição: Associação In Loco Portugal. Pp. 133-150.
- Blutman, Gustavo y Mendez Parnes, Soledad (2003). “Reformas Administrativas del Estado y Cultura”. En *II Congreso argentino de administración pública*. AAEAP, Córdoba. Disponible en: <http://www.ag.org.ar/2congreso/Ponencias/Blutman.pdf> (acceso: 3/3/2007).
- Bolos, Silvia (2003). *Participación y espacio público*. México: Universidad de la Ciudad de México.
- Bolos, Silvia (2010). "Espacios e instrumentos de la participación ciudadana: alcances y limitaciones". Entre *textos*, Año 2, N° 5, Pp. 8-17. Disponible en <http://amoxcalli.leon.uia.mx/entretextos/numeros/05/entretextos05-art02.pdf> (acceso 14/6/2013)
- Boisier, Sergio (1997). *Sociedad civil participación, conocimiento y gestión territorial*, Santiago de Chile, CEPAL/ILPES, Serie Ensayos, Doc. 97/39.
- Borja, Jordi y Castell Manuel (1987). *Organización y descentralización municipal*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1998). "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control". En *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*. IDES, , vol. 38, N° 150, julio-setiembre, Buenos Aires. Pp. 517-550-
- Bronfman, Mario y Gleizer, Marcela (1994). "Participación comunitaria: necesidad, excusa o estrategia? O de qué hablamos cuando hablamos de participación comunitaria". En: *Cad. Saúde Pública*. Vol. 10, N° 10, Río de Janeiro. Pp 111-122.
- Brugué, Quim y Goma Richard (coords.) (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona: Editorial Ariel.
- Bulcourn, Pablo y Cardozo, Nelson (2008). “¿Por qué comparar políticas públicas?”. Documento de Trabajo. Disponible en http://politicacomparada.com.ar/material/09/documentos/doc-trabajo_n3.pdf (acceso: 10/11/2013).
- Bulcourn, Pablo y Cardozo, Nelson (2009). “Políticas publicas comparadas”. En *Congreso de administración publica*. AAEP. San Juan.
- Cabannes, Yves (2004). *Presupuesto Participativo y finanzas locales*. Programa de Gestión Urbana. Coordinación para América Latina y El Caribe. Quito.
- Cabannes, Yves (2005). *Presupuesto Participativo y finanzas locales*; Documento base red URBAN N° 9. Alcaldía Porto Alegre, Porto Alegre.
- Camou, Antonio (2006). "El saber detrás del trono". En Garcé, Adolfo y Uña, Gerardo (eds) *Thinks Tanks y políticas públicas en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo-CIPPEC-IDRC-Konrad Adenauer Stiftung, Pp. 139-76.
- Camou, Antonio (2012). “Milитantes, adherentes y votantes: notas sobre la experiencia política de los jóvenes universitarios platenses (2003-2012)”. En *VII Jornadas de Sociología de la UNLP*, La Plata.

Campione, Daniel y Beatriz Rajland (2006). "Piqueteros y trabajadores ocupados en la Argentina de 2001 en adelante: novedades y continuidades en su participación y organización en los conflictos". En Caetano, Gerardo (comp) *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Cao, Horacio y Vaca, Josefina (1998). "*Información sobre municipios. Ubicación, Población, Partidos Políticos a cargo del Ejecutivo*". INAP Disponible en: <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/otros/Cepas9.pdf> (acceso: 24/04/2012).

Cardarelli, Graciela, y Rosenfeld, Mónica (1998). *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Paidós.

Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica (2002). "La gestión asociada: una utopía realista". Disponible en: www.iigov.org.ar (acceso: 17/4/2004).

Carli, Sandra (2005). "La experiencia universitaria y las narrativas estudiantiles. Una investigación sobre el tiempo presente". En *VII Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana-CIHELA*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

Carmona, Rodrigo (2011). "Descentralización y presupuesto participativo en ciudades metropolitanas: alcances y desafíos en un escenario de transformaciones Estado-Sociedad". En Nardacchione, Gabriel (comp) *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

Carmona, Rodrigo (2012a). "Políticas públicas y participación ciudadana en la esfera local. Análisis y reflexiones a la luz de la experiencia Argentina reciente". En *Revista Chilena de Administración Pública*. N° 19. Pp. 169-185

Carmona, Rodrigo (2012b). *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*. Buenos Aires: CICCUS-UNGS.

Caruso, Pablo; Páez, Walter y Adaro, Cristian (2010). "*Fortalecimiento y asistencia del gobierno nacional a los gobiernos locales en la implementación del Presupuesto Participativo*". Foro RedMuni. Salta.

Catenazzi, Andrea y Chiara, Magdalena (2009). "La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización". En Chiara, Magdalena y Di virgilio, Maria Mercedes (org) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS. Pp. 201-214.

Cavalcanti Fadul, Elvia Miriam y Maia Muniz, Reynaldo (2000). "Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas". En *Revista del CLAD Reforma y democracia*, N° 18. Caracas.

Cavarozzi, Marcelo y Casullo, Esperanza (2002). "Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿Consolidación o crisis?". En Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (comps.) *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens.

CEPAL (1985). "Participación comunitaria, Estado y Desarrollo hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación y ejecución de programas de desarrollo". División de Desarrollo social, LC/L. 363, Santiago de Chile.

CEPAL (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*". Vigésimo octavo período de sesiones, Ciudad de México.

CLAD. (1999). Una Nueva Gestión Pública para América Latina, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, N° 13, Febrero, Caracas.

Cheresky, Isidoro (2004). "Elecciones fuera de lo común. Las presidenciales y legislativas nacionales del año 2003". En Cheresky, Isidoro y Blanquer, Jean-Michel, (comp.). *¿Qué cambió en*

- la política argentina? *Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Ediciones Homo Sapiens.
- Chiara, Magdalena y Di virgilio, Maria Mercedes (2009). Conceptualizando la gestión social en Chiara, Magdalena y Di virgilio, Maria Mercedes (Org.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Correa Valdés, Cecilia (2004). “Presupuestos Participativos a escala provincial El Tolima – Colombia”. En *La Era Urbana. La revista de la ciudad global*. Edición Especial Presupuestos Participativos, PGU-ALC, Quito. Pp. 28-29.
- Cortazzo, Inés; Cuenca, Adriana y Nathanson, Graciela (1996). “Participación comunitaria ¿Real o ilusoria?”. En *Revista Escenarios*, Año 1, N° 1. Escuela Superior de Trabajo Social, UNLP.
- Cravacuore, Daniel (2009). “Tendencias recientes de la Gestión Municipal en Argentina”. En *Boletín Info Red*. Buenos Aires: Secretaría de Gestión Pública, Pp. 1-3.
- Grau, Nuria (1991). *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- Cunill Grau, Nuria (1995). “La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 4. Caracas.
- Cunill Grau, Nuria (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Nueva Sociedad. Caracas: CLAD.
- Cunill Grau, Nuria (2008). “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada” en Mariani Rodolfo (cood) *Democracia / Estado / Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Lima: PNUD.
- Dávalos Domínguez, Roberto (2005). “La participación y la comunidad”. En Hernández, Carmen Nora (Comp.) *Trabajo comunitario*. La Habana: Editorial Caminos.
- Delfino, Gisela y Zubietam Elena (2010). “Participación política: concepto y modalidades”. *Anuario de Investigaciones*, Vol. 17. Buenos Aires. Pp. 211-220.
- Delle Donne, Franco (2008). “El discurso político y la legitimación”. En *Revista Question*, Vol 1, No 19. Disponible en: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/637> (acceso: 10/10/2013)
- De Piero, Sergio (2005). *Organizaciones de la sociedad civil: tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Díaz, Cristina (1998). “El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción”. En Venesia, Juan Carlos (coord.). *Políticas Públicas y desarrollo local*. Rosario: FLACSO-Fundación Instituto de Desarrollo Regional.
- Díaz de Landa, Martha y Permigliani de Barbara, M. Consuelo (1997). “Redes de influencia política, poder y desarrollo local”. En Daniel García Delgado (comp). *Hacia un nuevo modelo de gestión local*: Buenos Aires: FLACSO.
- Di Marco, Graciela (2003). “Las Asambleas: La Politización de la Sociedad Civil”. En *Revista del Observatorio Social*, N° 1, Buenos Aires. Disponible en: http://www.observatoriosocial.com.ar/images/pdf_revistas/revi_11.pdf (acceso: 3/7/2007).
- Dubet, Francois y Martuccelli, Danilo (1998). *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*. Buenos Aires: Editorial Losada.

Eguía Amalia, Ortale Susana, Pagani, María Laura y Pagnamento, Licia (2007). “Sobre el concepto de participación” en Eguía, Amalia y Susana Ortale (compiladoras) *Programas sociales y participación en la provincia de Buenos Aires*. La Plata: Editorial de la UNLP. Pp: 19 -39.

Elmore, Richard (1993). “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales”. En Villanueva Luis Aguilar, *La implementación de las Políticas Públicas*, Vol. 4, México: Miguel Ángel Porrúa.

El Troudi, Haiman; Harnecker, Marta y Bonilla, Luís (2005). *Herramientas para la participación*. Venezuela: Editorial Servi-K, C.A.

Elder, Charles y Cobb, Roger (1993). “Formación de la agenda”. En Luis Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y agenda de gobierno*, Vol. 3. México: Miguel Ángel Porrúa.

Failoc Divas, Julio (2007). *Desarrollo Económico Local y Presupuesto Participativo*. Instituto de Estudios Peruano. Disponible en: http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0290/Desarrollo_econ%C3%B3mico_local_y_presupuesto_participativo.pdf (acceso: 10/9/2013)

Feijó, María Del Carmen (2003). *Nuevo país, nueva pobreza*. Buenos Aires: FCE.

Fidyka Leopoldo (2004). “Mecanismos de participación ciudadana local en el nuevo marco constitucional argentino”. En *VI Seminario Nacional de la red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales*. Córdoba

Fernández, Gustavo (2008). “Presentación Experiencia de Morón”. En *Seminario Internacional "El Estado y la Transformación Social"*. Organizado por: Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires, UNLP y Municipalidad de La Plata, La Plata.

Fischer Nilton y Moll Jacqueline (2002). “Posibles implicancias educativas en la ampliación de la esfera pública”. En Fischer Nilton y Moll Jacqueline (comps.). *Por una nueva esfera pública*, Buenos Aires: Ediciones del Farol.

Font, Joan (2004). “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”. En Ziccardi, Alicia (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Memorias I. México: IIS – UNAM – Miguel Ángel Porrúa. Pp. 23-42.

Font, Joan y Blanco, Ismael (2005). “¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31. Caracas

Ford, Alberto (2008). *Experimentos democráticos: asambleas barriales y Presupuesto Participativo en Rosario, 2002-2005*. Tesis Doctoral. FLACSO-Argentina.

Ford, Alberto (2009). “¿Para qué sirve una política participativa? Un balance del Presupuesto Participativo en Rosario, 2002-2008”. En *IX Congreso Nacional de Ciencia Política*, Universidad Nacional del Litoral y Universidad Católica de Santa Fe.

Ford, Alberto y Carné, Martín (2009). “Desafíos de la participación en la implementación de políticas públicas”. En Belmonte Alejandro (et. al.) *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

Ford, Alberto (2013). “Políticas participativas, representación y profundización democrática”. En *XI Congreso Nacional de Ciencia Política*, SAAP y UNER, Paraná.

Frederic Sabina (2004). *Buenos vecinos, malos políticos: Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.

- Gaba, Marta (2004). "Herramientas para la participación en políticas públicas". Material del curso de posgrado las organizaciones de la sociedad civil en argentina. Buenos Aires: FLACSO.
- Ganuza Fernández, Ernesto (2005). *Teoría sociológica y participación: una experiencia de democracia paritaria*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- García Delgado, Daniel (1994). *Estado & Sociedad, la nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires: FLACSO/Tesis Grupo Editorial.
- García Delgado, Daniel (2013). "Editorial". En *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año I, Nº 1. Buenos Aires: FLACSO. Pp. 14-18.
- García-Leiva, Patricia y Paño, Pablo (2012). "Construcción de ciudadanía desde la percepción de los actores de los presupuestos participativos" En Giovanni. Allegretti (comp.) *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Málaga: Cedma. Diputación de Málaga. Proyecto Parlocal. Pp. 258-321. http://webdeptos.uma.es/psicologiasocial/patricia_garcia/construccion_ciudadania_percepcion_actores_presupuestos_participativos.pdf (acceso 1/11/2013).
- García-Leiva, Patricia; Domínguez Fuentes, Juan Manuel y Hombrados Mendieta, Maria Isabel (2011). "Impactos de los Presupuestos Participativos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el fortalecimiento comunitario y el bienestar psicológico". En Falck Andres y Paño Pablo (editores) *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*. Málaga: Cedma Pp. 371 – 386.
- García Ceñal, María Dolores (2000). "Reflexiones metodológicas para el análisis de las nuevas formas de relación estado-sociedad civil". *Revista Administración Pública y Sociedad*, Nº 13. UNC.
- García Delgado, Daniel (1998). *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Buenos Aires: Ariel.
- García Delgado, Daniel (2003). *Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- García Negroni, Ma Marta (1988). "La destinación en el discurso político: una categoría múltiple". En *Lenguaje en Contexto* I (1/2). Buenos Aires. Pp 85-111.
- Gaztañaga, Julieta (2008). "¿Qué es el trabajo político? Notas etnográficas acerca de militantes y profesionales de la política" *Cuadernos de Antropología Social* Nº 27. UBA. Pp. 133–153.
- Genro, Tarso y de Souza Ubiratán (1998). *Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre*, Buenos Aires: EUDEBA Instituto de Estudios y formación de la CTA.
- Giddens, Anthony (1995). *La constitución de la Sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Glaser, Barney y Strauss, Anselm (1967). *El descubrimiento de la teoría de base*, Aldine Publishing Company Chicago.
- Golbert, Laura (1996). "Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales". En *Serie de Estudios* Nº 12. Buenos Aires: Fundación CECE.
- Godfrid Julieta, Bauman, Erica, Laurenza, Mercedes (2010). "Presupuesto Participativo en Morón: La experiencia del Fondo Rotativo Solidario en la localidad Castelar Sur". En *Congreso PRE-ALAS*. Asociación Latinoamericana de Sociología, Universidad Nacional del Comahue.
- Goldfrank Benjamín (2006). "Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio" en *Revista de ciencia política*, Vol. 26, Nº 2. Pontificia Universidad

Católica de Chile. Pp. 03- 28. Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200001&script=sci_arttext (acceso: 10/11/2013).

Goldfrank, Benjamín (2012). “Democracia participativa y sostenibilidad ambiental .*Una revisita a las lecciones de América Latina*”. En *Revista Nueva Sociedad* N° 240, Caracas.

Gómez, Esperanza; Vásquez, Gerardo; Pérez, Néstor; Tamayo, Miguel; Gómez, Catalina; Osorno, Nelly; Gómez, Giovanni; Suárez, Claudia; Valencia, Samuel; Atehortúa Orlando (2010). “*Vivir bien frente al desarrollo*”: procesos de plantación participativa en Medellín. Universidad de Antioquia.

Gradin, Agustina (2013). *El proceso de integración política de los Movimientos de Desocupados en la Argentina Kirchenista*. Maestría Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social. FLACSO. Ciudad de Buenos Aires.

Grazia de Grazia (2004). “El presupuesto participativo y los movimientos sociales”. En *La Era Urbana. La revista de la ciudad global*. Edición Especial Presupuestos Participativos, PGU-ALC, Quito. Pp. 57-59.

Grimson, Alejandro (2009). “Introducción: clasificaciones espaciales y territorialización de la política en Buenos Aires”. En Grimson, Ferraudi Curti y Segura (comp.) *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.

Guber, Rosana (1991). *El salvaje metropolitano*, Buenos Aires: Legasa.

Guerra Rodríguez, Carlos (1994). “Democracia y participación ciudadana: ¿en busca de la equidad o de nuevos recursos?”. En *Revista Mexicana de sociología* N° 3. UNAM.

Gundermann Kröll, Hans (2001). “El método de los estudios de caso”. En Tarrés, María Luisa (coord.) *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México: FLACSO.

Harnecker, Marta (1999). *Delegando poder en la gente. El presupuesto participativo en Porto Alegre*. La Habana: Academia Mepla.

Iazzetta, Osvaldo (2002). “La democracia y los vaivenes de lo público-estatal”. En *Revista SAAP* Vol. 1, N° 2. Disponible: en <http://www.saap.org.ar/esp/docs-revista/revista/pdf/1-2/Iazzetta.pdf> (acceso: 10/7/2013).

Iorio, Mariana (2009). “Presupuesto participativo: cambio cultural o nueva forma de demandar. La experiencia San Martín”. En *X Seminario de Red Muni: “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios*”. UNLaM, Buenos Aires.

Isuani, Fernando y Agoff, Sergio (2008). “Capacidad de gestión, transparencia y participación ciudadana. Ejes para la reforma de la gestión en gobiernos locales”. En Badía, Gustavo y Carmona, Rodrigo (Comp). *La Gestión Local en la Argentina. Situación y perspectivas*. Los Polvorines: UNGS. Pp. 221-237.

Jaime, Fernando Martín; Dufour, Gustavo; Alessandro, Martín y Amaya, Paula (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: UNAJ.

Jay, Martín (2009). *Cantos de experiencia: Variaciones modernas sobre un tema universal*. Buenos Aires: Paidós.

Lacarrieu, Mónica (2004). “Construyendo participación y ciudadanía en el ámbito de las Comunas de ciudad de Buenos Aires”. En Badía, Gustavo; Escobar Marcelo y Federic Sabina (Editores). *Grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo.

- Ladizesky, Pablo y Casparrino, Claudio (2004). *Presupuesto Participativo: ¿Herramienta legitimante o construcción de poder popular?* Cuadernos de Trabajo N° 52, Buenos Aires.
- Landau, Matías (2008). *Política y Participación Ciudadana*. Buenos Aires: Miño y Dávila,.
- Landau, Matías (2009). “La conflictiva relación entre participación institucionalizada y confianza: el caso de Buenos Aires”. En *Revista Perfiles Latinoamericanos*, N° 34, julio-diciembre, FLACSO, México. Pp. 111-124.
- Langelier, Simon (2011). “El presupuesto participativo de Porto Alegre: entre la esperanza y la recuperación”. En *Le Monde diplomatique*, N° 192, España.
- Lapalma, Antonio (2001). “El escenario de intervención comunitaria”. En *Revista de Psicología de Universidad de Chile*, Vol. X., N° 2, Dpto. de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Larrosa, Jorge (2003). *La experiencia de la lectura Estudios sobre literatura y formación*. México: Fondo de Cultura Económico.
- Lazarte, Jorge (1992). “Partidos políticos e informalización de la política”. En Mayorga, René (coord.). *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Leal González, Nila (1997). “Participación vecinal ¿Alternativa de democratización?”. En *Revista Opción*, año XIII, N° 22, Maracaibo.
- Lerner, Josh y Schugurensky, Daniel (2007). “La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo”. En *Revista Temas y Debates*, N° 13 (Septiembre), UNR. Disponible en: <http://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/1487> (acceso: 10/6/2013).
- Lindón, Alicia (2011). “Cotidianidades territorializadas entre la proxemia y la diastemia: ritmos espacio-temporales en un contexto de aceleración”. En *Revista Educación Física y Ciencia*, Año 13 UNLP, La Plata. Disponible en: <http://www.efyc.fahce.unlp.edu.ar/article/view/EFyCv13a02> (acceso: 2/4/2014).
- Lindblom, Charles (1991). *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, México: Editorial Miguel Ángel Porrúa y Ministerio para la Administración Pública.
- Lódola, Agustín y Brigo, Rafael (2011). “Diagnóstico Socioeconómico de La Plata y sus Centros Comunes”. Documento de Trabajo N° 87. Facultad de Ciencias Económicas, UNLP.
- López, Andrea (2005). “Los fundamentos de la nueva gestión pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo”. En Thwaites Rey, Mabel y López Andrea (Eds.). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino*, Buenos Aires: Prometeo.
- López, Andrea, Corrado, Aníbal y Ouviña, Hernán (2005). “Entre el ajuste y la retórica: 20 años de reformas administrativas en Argentina”. En Thwaites Rey, Mabel y López Andrea (Eds.). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Prometeo: Buenos Aires.
- López Mac Kenzie, Josefina (2004). “El día en que la democracia se lavó la cara con agua turbia”, trabajo final para el Taller de Periodismo de Investigación, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP.
- Mancini, Yanina (2013). “La ciudadanía en la toma de decisiones públicas: Análisis de la implementación del Presupuesto Participativo en Morón, La Matanza y La Plata. (2006-2011)”. En *XI Congreso Nacional de Ciencia Política*, SAAP y UNER, Paraná.

- Manin, Bernard (1992). "Metamorfosis de la representación" en Dos Santos, Mario (comp). *¿Qué queda de la representación política?*. Caracas: CLACSO-Nueva Visión.
- Manjavacas Ruiz, José María (2008). "A propósito de los presupuestos participativos de Sevilla: participación ciudadana en la construcción de la ciudad de las personas. Aportaciones a y desde la antropología. Para una intervención interdisciplinar". En Jabardo, Mercedes; Monreal, Pilar y Palenzuela (Coords) *Antropología de orientación pública: visibilización y compromiso de la antropología*. Sevilla: Editorial Donostia, Ankulegi Antropología Elkartea. Pp.193-207.
- Martínez, Viviana (2009). "¿Qué impactos ha tenido el proceso de presupuesto participativo de Paysandú en el racionamiento entre el Gobierno departamental y la sociedad local?" En Weyrauch Vanesa (comp) *Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina: repensando los roles y desafíos para los institutos de investigación de políticas*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Martino, Horacio y Dulitzky, Liliana (2001). "Una visión técnica de la experiencia asociativa: Presupuesto Participativo – Plan de Desarrollo Local de La Plata". Premio anual de arquitectura, urbanismo, investigación y teoría, *Colegio de Arquitectos de la provincia de Buenos Aires (CAPBA). La Plata*.
- Martino, Horacio y Pintos, Patricia (1999). "Nuevas alternativas de gestión: Presupuesto Participativo-Plan de desarrollo Local. Una novedosa experiencia desarrollada por la Municipalidad de La Plata (1998-1999)". En *Administración y Gestión Municipal*. Año VI, N° 76, 77. Bahía Blanca: Editorial Estudios Municipales y de administración.
- Merklen, Denis (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática Argentina (1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.
- Montecinos Montecinos, Egon Elier (2013). "Diseños institucionales y participación ciudadana en presupuestos participativos: los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay". En *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Cartagena, Colombia.
- Menéndez, Eduardo (1998). "Participación social en salud como realidad técnica y como imaginario social privado" en *Cuadernos Médicos Sociales Rosario*, N° 73. Centro de Estudios Sanitarios y Sociales. Asociación Médica de Rosario.
- Montero, Maritza (1994). *Psicología Social Comunitaria*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara
- Morán, M. Luz (2003). "Aprendizajes y espacios de la ciudadanía. Para un análisis cultural de las prácticas sociopolíticas". En *Revista Iconos*, N° 15 (enero). Ecuador: FLACSO.
- Moras Puig, Pedro Emilio (2005). "Participación, subjetividad e investigación cualitativa". En Hernández, Carmen Nora (Comp.) *Trabajo comunitario*. La Habana: Editorial Caminos.
- Moreno del Campo, Hilario (2003). "La confianza en los representantes como base de la representación política: el caso del triunfo de Martín Sabbatella en el municipio de Morón" En *VI Congreso Nacional de Ciencia Política*. SAAP y UNR, Rosario.
- Mujica Barrientos, Pedro (2005). "La Participación Ciudadana en relación con la Gestión Pública" Disponible en <http://www.libertadesciudadanas.cl/CLC/index.php> (acceso: 10/6/2011).
- Muller, Pierre (2000) "Elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas" *Revista de ciencias administrativas y sociales*, N° 16 (Julio). Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Murchio, Claudia (2012). *Políticas públicas para la economía social y solidaria en el Gran Buenos Aires: una investigación en el nivel local*. Tesis de Maestría en Economía Social. UNGS.

- Nardacchione, Gabriel (2011). “La planificación estratégica de los años noventa: ¿una nueva ágora institucional?”. En Nardacchione, Gabriel (comp) *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS. Pp 185-284.
- Nardacchione, Gabriel; Annunziata, Rocío y Carmona, Rodrigo (2011). “Democracia local: políticas de apertura de la gestión, de participación ciudadana y de deliberación pública”. En Nardacchione, Gabriel (comp) *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS. Pp 291-310
- Navarro, Zander (1998). “Democracia y control social de los fondos públicos. El caso del ‘presupuesto participativo’ de Porto Alegre (Brasil)”. En Bresser Pereira, Luiz y Cunill, Nuria (editores). *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós-CLAD.
- Navarro, Clemente (2008). “Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 40, Caracas.
- Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano (2004). *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- Nirenberg, Olga; Brawerman, Josette; Ruiz, Violeta (2000). *Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Nirenberg, Olga (2009). “Evaluación y participación: orientaciones conceptuales para una mejora de la gestión”. En Chiara, Magdalena; Di Virgilio M. Mercedes e Arriagada, Irma (org) *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo. Pp. 267-294
- Niremborg, Olga (2010). “Evaluación de Políticas públicas”. En Amaya, Paula *El Estado y las políticas públicas en América latina; avances y desafíos de un continente que camina en el fortalecimiento de la inclusión social*. Editado por el Honorable Senado de la Prov de Buenos Aires.
- Noboa, Alejandro (2011). “El punto de vista de las mujeres sobre los procesos de participación en el presupuesto participativo de Salto – Uruguay”. En *XXIV Seminario Internacional AISO "Organizaciones en la sociedad del siglo XXI: teoría y práctica"*. Guanajuato: México.
- Noboa, Alejandro; Bisio, Natalia; Suárez, Mariano y Robaina, Natalie (2013). *Participación Ciudadana: La gestión pública de los Presupuestos Participativos vista desde sus protagonistas*. Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte – Udelar
- Nosetto, Luciano (2009). “Variaciones latinoamericanas en torno al concepto de ciudadanía”. En *Revista Factótum*, N° 6. Pp. 77-97.
- O'Donnell, Guillermo (1997). “¿Democracia delegativa?”. En *Contrapuntos*. Buenos Aires: Paidós.
- Offe, Claus (1988). *Partidos políticos y movimientos sociales*. Madrid: Editorial Sistema.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Buenos Aires: Ediciones Paidós.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1976). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. En Kliksberg, Bernardo y Sulbrant, José (comp.). *Para investigar la Administración Pública*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Oszlak, Oscar (1997). “Estado y Sociedad: Nuevas reglas de juego?”. En *Revista Reforma y Democracia* N° 9. Caracas: CLAD.
- Oszlak, Oscar (1999a). “De Menor A Mejor: De Menor A Mejor: el desafío de la ‘segunda’ reforma del Estado”. En *Revista Nueva Sociedad*, N° 160, Venezuela.

Oszlak, Oscar (1999b). "Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles). En *Aportes*, Año 6, N° 14, Buenos Aires, Pp 73-99. Disponible en: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Quemar%20las%20naves.pdf> (acceso: 10/8/1012)

Oscar Oszlak (2006). "Burocracia estatal: política y políticas públicas". En *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*. Vol. XI (abril), Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (2009). "Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico". En Belmonte, Alejandro (et. al.). *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II. CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (2012). "Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos". En *VIII Conferencia Anual INPAE 2012: "Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa"*. San Juan de Puerto Rico.

Pagani, María Laura (2006). *Naturaleza, alcances y limitaciones de la participación comunitaria en municipios de la provincia de Buenos Aires (1990-2004)*. Tesis de la Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, FLACSO, Buenos Aires.

Parra, Ma. José (2009). "El rol de los gobiernos locales en el fortalecimiento de la democracia: el Presupuesto Participativo en Morón". En *1º Seminario sobre Participación y Políticas Públicas*. Instituto del Conurbano, UNGS.

Parsons, Wayne (2007). *Políticas Públicas. Introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Miño y Dávila editores.

Pereira, Javier (2009). "La participación ciudadana en las políticas de salud". En Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Maria Mercedes (Org.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

Perelmiter, Luisina (2010). *Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados en la gestión de políticas sociales. Argentina (2003-2008)*. Massetti, Astor; Villanueva, Ernesto y Gómez, Marcelo (ed.) *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del bicentenario*. Buenos Aires: Nueva Trilce.

Pereyra, Sebastián (2012). "Técnica y política: un análisis de la consolidación de expertos anticorrupción durante los noventa". En Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (comps.) *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo. Pp. 255-294.

Pérez, Germán (2008). "Genealogía del quilombo. Una exploración profana por algunos significados del 2001". En Pereyra, Sebastián; Pérez, Germán y Schuster, Federico (comps). (2008) *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*. La Plata: Ed. Al Margen.

Pérez, Germán y Natalucci, Ana (2012). "Introducción". En Pérez, Germán y Ana Natalucci (ed.) *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*. Buenos Aires: Nueva Trilce.

Pérez Brito, Carlos (2004). "Participación para el desarrollo: un acercamiento desde tres perspectivas". En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 30, Caracas.

Peters, Guy (2004). "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles". En Pardo, M. C (Comp.). *De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México. Pp. 69-100

Pineda Nebot, Camen y Fernández Rodríguez, Carlos (2004). “Los presupuestos participativos en España. Un estudio de caso: el Presupuesto ciudadano de Logroño”. *Estudios de Sociología*, Araraquara, Vol. 14, N° 26. Pp.191-213.

Pineda Nebot, Carmen y Fernández Rodríguez, Carlos (2005). “Presupuesto y participación ciudadana en el ámbito europeo: una comparación entre las experiencias de Albacete y Salford”. En *VII Congreso Nacional de Ciencia Política*, Madrid.

Pinillos, Cintia (2013). “Reflexiones sobre los procesos participativos en escenarios locales latinoamericanos”. En Robin, Silvia y Ford, Alberto (comps) *Representación y participación democrática en los espacios locales*. Rosario: Ediciones del Revés. Pp. 53-72.

Piovani, Juan Ignacio (2010). “La entrevista en profundidad”. En Marradi, Alberto; Archenti, Nélida y Piovani, J. Ignacio. *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Emecé.

Pírez, Pedro (2000). “La participación de la sociedad civil en el gobierno de la ciudad: una mirada político institucional”. En *Revista de Ciencias Sociales*, N° 11, UNQ.

Pliego Carrasco, Fernando (2000). *Participación comunitaria y cambio social*. México: Plaza y Valdes Editores- Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.

Plot, Beatriz (2005). “Gestión pública y participación ciudadana en el municipio de La Plata”. *Geograficando*, Vol. 1 N° 1. Disponible en: http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3511/pr.3511.pdf (acceso 1/9/2013).

PNUD (2002). “Participación Cívica” en *Nociones Esenciales N° 8*. Disponible en www.mirror.undp.org/mongolia/publications/essentials/document/spanish/SpEssentialsNo8.pdf (acceso: 10/6/2004).

Poggiese, Héctor (2000a). “Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo ‘saber-hacer’ en la gestión de la ciudad”. En *Seminario Desenvolvimento urbano: velho tema ou exigência do presente?*. Río de Janeiro, Brasil. Disponible en: www.flacso.org.ar/areasyproyectos/proyectos (acceso: 26/5/2005).

Poggiese, Héctor (2000b). “Desarrollo local y planificación Intersectorial, participativa y estratégica. Breve revisión de conceptos, métodos y prácticas”. En *II Seminario Internacional Parques tecnológicos e incubadoras de empresas desarrollo local y gestión tecnológica*, Mar del Plata. Disponible: www.flacso.org.ar/areasyproyectos/proyectos (acceso: 26/5/2005).

Poggiese, Hector (2005). “Participación, igualdad, intersectorialidad y gestión en la planificación estratégica: interrogantes para un enfoque crítico”. En *Jornadas de Planificación Estratégica Participativa en la escala local y regional*. La Plata: Dirección de Asuntos Municipales, UNLP.

Pontual, Pedro (2004). “Construyendo una pedagogía de gestión democrática: El Presupuesto Participativo como ‘escuela de ciudadanía’”. En *La Era Urbana. La revista de la ciudad global. Edición Especial Presupuestos Participativos*, PGU-ALC, Quito, Pp. 60-61.

Prince, Alejandro y Jolíás, Lucas (2013). “Presupuesto Participativo: de la participación ciudadana al Gobierno Abierto”. En *XI Congreso Nacional de Ciencia Política*. SAAP y UNER, Paraná.

Quintana Buitrón, Marcio y Ruiz Ríos, Albina (1998). “Participación Vecinal. Procesos de desarrollo y nuevas demandas para los gobiernos locales en Perú”. Disponible en: www.mp.municipios.com.ar (acceso: 10/6/ 2000).

Quintar Aída (2009). “Presupuesto participativo en la Ciudad de Buenos Aires. A la búsqueda de una acción pública participativa”. En Catenazzi, Andrea; Quintar, Aída; Cravino, María Cristina; Da Representação, Natalia; Novick, Alicia. *El retorno de lo político a la cuestión urbana*.

Territorialidad y acción pública en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: Ed. Prometeo- UGGS.

Quiroga, Hugo (2004). “La difícil reforma política. La crisis de representación en debate” en Cheresky, Isidoro y Blanquer, Jean-Michel (comp.). *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Ediciones Homo Sapiens.

Rabotnikof, Nora (2001). “La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo”. En *Nueva Sociedad* N° 171, Caracas, CLAD.

Ramella, Sonia y Galván Facundo (2012). “¿Todos a votar? Participación ciudadana y sociedad civil en distintas experiencias de Presupuesto Participativo de gobiernos locales argentinos”. En *Revista Miríada*. Vol 4, N° 8. Universidad del Salvador. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en <http://p3.usal.edu.ar/index.php/miriada/article/view/1420/1809> (acceso: 16/2/2014).

Ramella, Sonia (2013). *Diseños institucionales de los presupuestos participativos en gobiernos locales de la República Argentina*. Tesis de Maestría en Administración Pública, UBA.

Ramos Morales, Leonidas (2012). “Método comparado: precisiones y características”. En *Revista Teoría política e historia*, Año 5, N° 16 (agosto). Disponible en: <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num16art4.php> (acceso: 18/10/2013)

Repetto, Fabián (2003). “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”. En *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (octubre). Panamá. Pp. 28-31.

Repetto, Fabián (2009). “El marco institucional de las políticas sociales” en Chiara, Magdalena y Di virgilio, Maria Mercedes (org) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS. Pp 141-168.

Repetto, Fabián (2011). “Las políticas sociales de transferencias de ingresos: avances hacia una mayor equidad”. En: Malamud, Andres y De Luca, Miguel (ed.). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.

Restrepo, Darío (1997). “Relaciones Estado - sociedad civil en el campo social: una reflexión desde el caso colombiano”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 7, Caracas.

Rinesi, Eduardo (2011). “Notas para una caracterización del kirchnerismo”. *Revista Debates y combates*, N° 1. FCE. Pp 141-170.

Rivera, Daniel y Suárez, Gabriel (2009). “Gestión asociada y redistribución. El caso del Presupuesto Participativo de Villa María”. *I Seminario de participación ciudadana*. UNGS.

Robirosa, Mario, Cardarelli, Graciela y Lapalma, Antonio (1990). *Turbulencia y planificación social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado*. Buenos Aires: UNICEF-Siglo XXI.

Robirosa, Alberto (2008). “Articulación, negociación, concertación”. En *Mundo Urbano* N° 31 (Abril-Mayo y Junio), UNQ.

Romero, Ricardo (2004). “*Democracia participativa, una utopía en marca. Reflexiones, experiencia y un análisis del caso porteño*”. En Romero, Ricardo (comp). *Presupuesto Participativo Porteño en el contexto latinoamericano*. GEDEP. UBA, Ciudad de Buenos Aires.

Rosa, Montse y Encina, Javier (2004). “Democracias participativas desde la praxis local”. En Javier Encina (coord). *Democracias participativas e intervención social comunitaria desde Andalucía*. ACNUR – Andalucía, Atrapasueños Edit. y Univ. Pablo de Olavide. Sevilla.

- Rosato, Ana (2003). "Líderes y candidatos: las elecciones "internas" en un partido". En Rosato Ana y Fernando Balbi (ed.) *Representaciones sociales y procesos políticos*. Estudios desde la antropología social. Buenos Aires: Antropofagia, IDES.
- Rossi, Diego y Pavese, Rosario (2009). "La construcción política de proyectos viables. Desafíos institucionales potenciados por el Presupuesto Participativo en San Fernando" En *X Seminario de Red Muni: "Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios"*. Buenos Aires: UNLaM.
- Ruiz, Violeta (2004). *Organizaciones comunitarias y gestión asociada. Una estrategia para el desarrollo de ciudadanía emancipada*. Buenos Aires: Paidós.
- Sánchez, Euclides (2000). *Todos con la esperanza. Continuidad de la participación comunitaria*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Sánchez Santa-Bárbara, Emilio y García Martínez J. Miguel Ángel (2001). "Análisis de las motivaciones para la participación en la comunidad". En *Papers. Revista de Sociología*. N° 63/64. Pp. 171-189
- Sani, Giacomo (1998). "Participación política". En Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI.
- Santana, Diego (2009). "Presupuesto Participativo en la Municipalidad de La Plata con utilización de nuevas tecnologías en la votación". En *V Congreso de Administradores Gubernamentales*. Administración Pública y Cuestión Federal: la red Nación, Provincias y Municipios. San Juan.
- Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (1994). *La Comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schuster, Federico (2005). "Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva". En Schuster y otros (comps.) *Tomar la palabra*. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea. Buenos Aires: Prometeo.
- Schuttenberg, Mauricio (2012). *La reconfiguración de las identidades "nacional populares" durante el kirchnerismo (2003-2009). Los casos de tres organizaciones: Libres del Sur, Movimiento Evita y Movimiento de Unidad Popular*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. FLACSO.
- Schillagi, Carolina (2005). "Devenir vecino-militante. Las asambleas barriales de Buenos Aires, en Delamata, Gabriela (comp.) *Ciudadanía y territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Scott, Joan Wallach (1999). "Experiencia". En *Hiparquía*, Vol. X, 1, Pp. 59-83.
- Segura, Ramiro (2011). "La trama relacional de la periferia urbana en la ciudad de La Plata. La figuración establecidos-outsiders revisitada". En *Revista Publicar en Antropología y Ciencias Sociales*, Año IX, N° X, Colegio de Graduados en Antropología, Buenos Aires. Pp. 85 - 106
- Signorelli, Gisela (2009). "Re - Presentando la Participación Análisis del Presupuesto Participativo Rosario 2006-2009". *Tesina de Grado Licenciatura en Ciencia Política*, Rosario, UNR.
- Sintomer, Yves (2005). "Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos". Publicado en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31 (Febrero). Caracas.
- Sirvent, María Teresa (1999). *Cultura Popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos*. Buenos Aires: UBA-Miño y Dávila Editores.
- Socarras, Elena (2005). "Participación, subjetividad en investigación cualitativa". En Hernández, Carmen y Moras Puig, Pedro Emilio (Comp). *Trabajo comunitario. Selección de lecturas*. La Habana: Editorial Caminos.

Soprano Manzo, Germán (2007). “Del Estado en singular al Estado en plural: Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina”. En *Revista Cuestiones de Sociología* N° 49, La Plata, UNLP. Pp. 19-48.

Sortino, Carlos (2012). “Participación Ciudadana en la conformación de Políticas Públicas”. En *XI Seminario de Red Muni: “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”*. UNAJ, Florencio Varela.

Sortino, Carlos (2013). *El Presupuesto Participativo como estrategia para la inclusión y la innovación políticas*. Cooperativa Los Tilos, La Plata.

Sortino, Carlos (2014). “La Comuna: Gobierno Participado”. Disponible en: <https://www.facebook.com/notes/carlos-sortino/gobierno-participado/10151911153872895> (acceso: 1/4/2014).

Souza, Celina (2004). “Algunas reflexiones sobre el presupuesto participativo” en Federalismo y Descentralización”. En Badía, Gustavo; Escobar, Marcelo y Federic, Sabina (Editores) *Grandes ciudades: buenos aires en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo.

Spinelli, Hugo (1992). “Participación y poder”. En *Salud y Sociedad*, año IX, N° 23. Córdoba.

Suárez, Francisco e Isuani, Fernando (1998). “Innovación en las Organizaciones: una perspectiva comparada entre organizaciones públicas y privadas” en *Revista Nueva Época*, N° 0, segundo semestre, Buenos Aires, INAP.

Svampa, Maristella (2003). *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires: UNGS –Biblos.

Svampa, Maristella (2011). “Argentina, una década después. Del 'que se vayan todos' a la exacerbación de lo nacional-popular”. En *Revista Nueva Sociedad*, N° 235, Caracas.

Stake, Robert (1994). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.

Suárez, Mariano y Noboa Alejandro (2013). “Nuevas formas de gestión participativa: El caso de los presupuestos participativos de Salto y Paysandú”. Documentos de trabajo. Nueva serie N° 27. Disponible en: Universidad de la Republica, Uruguay. http://dcs.unorte.edu.uy/sites/default/files/publicaciones/ponencia_belo_horizonte.pdf (acceso: 18/11/2013).

Tamayo Sáez, Manuel (1997). “El análisis de las políticas públicas”. En Rafael Bañón Ernesto y Carrillo (comp.) *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.

Taylor, Steve y Bodgan, Robert (1992). *Métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Tecco, Claudio y López, Silvana (2009). “Acerca de las capacidades institucionales para la gestión en red de políticas urbanas: el caso del Presupuesto Participativo Córdoba”. En *X Seminario de Red Muni: Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios*. Buenos Aires, UNLaM.

Triguboff, Matías (2005). “Algunas consideraciones sobre los mecanismos de participación y control ciudadano”. En *VII Congreso Nacional de Ciencia Política*, SAAP y Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UCA, Córdoba.

Trincheri, Marcela (1996). “Modelos de participación comunitaria de programas sociales”. *Revista Escenarios*, Año 1, N° 2. Escuela Superior de Trabajo Social, La Plata, UNLP.

Ugalde, Antonio (1987). “Las dimensiones ideológicas de la participación comunitaria en los programas de salud en Latinoamérica”. En *Cuadernos Médicos Sociales*, Rosario, N° 41, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales. Asociación Médica de Rosario.

- UNLP (2001). *Observatorio de Calidad de Vida*. La Plata, Secretaría de Extensión Universitaria. La Plata.
- Urfalino, Philippe (2013). *Cerrar la deliberación. Teoría de la decisión colectiva*. Buenos Aires: Prometeo.
- Valles, Miguel (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- Vázquez, Norberto; Aguilar, Mercedes; Sánchez, Luciana; Mykietiw, Gabriela y Torres Salazar, Mercedes (2012). “La construcción de información para la gestión en políticas sociales. El caso de la Ficha de datos sobre las familias”. En *Revista Debate Pública*, Año 2, N° 4. UBA.
- Vergara, Rodolfo (2001). “Instituciones y política social en México: una explicación de los procesos de cambio en la política social desde la perspectiva institucional”. En *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires.
- Vilas, Carlos (2013). *El poder y la política. El contrapunto entre razones y pasiones*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Villar, Rodrigo (2003). “Introducción”. En González Bombal y Villar (comp) *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Libros del Zorzal
- Yin, Robert (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Publications, Thousand Oaks.
- Weyrauch Vanesa (2008). Oportunidades y desafíos en la Interacción estado y sociedad civil a nivel provincial y municipal. Hacia nuevos vínculos entre Estado y Sociedad civil. Documento de Trabajo N° 21. Ciudad de Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/Diagnostico_%20Estado_Sociedad%20Civil.pdf (acceso: 20/6/2013).
- Weir, Margaret y Skocpol, Theda (1993). “Las estructuras del Estado: una respuesta «keynesiana» a la Gran Depresión.” En *Revista Zona Abierta*, N° 63-64. Pp 73-153.
- Williams, Raymond (1983). *Palabras claves. Un vocabulario de la cultura y la sociedad*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Zurbriggen, Cristina (2006). “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”. En *Revista Ciencias políticas*. Vol.26, N° 1, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago. Pp. 67-83. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718090X2006000100004&lng=es&nrm=iso (acceso: 14/7/2013)
- Ziccardi, Alicia. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- Ziccardi, Alicia (2004). “La participación ciudadana y el gobierno de la ciudad de México”. En Badía, Gustavo; Marcelo Escobar y Sabrina Frederic (Eds) *Grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo. Pp 137-160.

Documentos Institucionales del caso La Plata

- Normativa: Ordenanza N° 7162/89, Decreto N° 741/92, Decreto N° 343/08 y Decreto N° 254/08.
- Municipalidad de La Plata (1999). *Presupuesto Participativo. Plan de Desarrollo Local*, Los Hornos y Villa Elvira.

Municipalidad de La Plata/UNLP (2002). *Plan Estratégico La Plata 2010*.
Material de capacitación (2008). Documento de Trabajo de la Dir. de Vinculación con Políticas Públicas y Capacitación, Municipalidad de La Plata. En evento del 31/03/2008
Municipalidad de La Plata (2008). Folletería y Guía del PP.
Consejo del PP (2010). Folletería “*Presupuesto Participativo. Juntos lo hacemos mejor*”
Presupuesto Participativo. Manual de uso (2010).
Reglamento Participado 2012
Informe indicadores. Elaborado por el Consejo del PP (s/f).

Documentos Institucionales del caso Morón

Ordenanza N° 7033/2005.
Municipalidad de Morón (2004). *Plan de Desconcentración y Descentralización Municipal*. Documento preliminar, Secretaría de Relaciones con la comunidad y Descentralización.
Municipalidad de Morón (2005). *Plan de Desarrollo Estratégico*, Documento preliminar.
Municipalidad de Morón (2005). *Boletín El municipio de Morón*. Año 6, N° 64.
Municipalidad de Morón (2007). Folleto institucional.
Municipalidad de Morón (2007). Informe “Presupuesto Participativo: en Morón, los vecinos y las vecinas deciden”.
Municipalidad de Morón (2009). Documento “Presupuesto Participativo 2009. UGC N° 4. Castelar Norte.
Red Argentina de Presupuestos Participativos –RAPP- (2009) II Encuentro Nacional de PP. Córdoba. Disponible en <https://es.scribd.com/doc/43468627/Conclusiones-II-Encuentro-Nacional-de-Presupuestos-Participativos>; (acceso: 16/2/2014).
Municipalidad de Morón (2010). Informe para el concurso Buenas Prácticas “Presupuesto participativo (Morón, Argentina)” Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas. Región según Naciones Unidas. América Latina <http://habitat.aq.upm.es/dubai/10/bp2422.html>; (acceso el 16/2/2014).
Municipalidad de Morón (2010). Documento institucional “Feria de Proyectos. Algunas claves para la participación”.
Municipalidad de Morón (2010). Informe técnico, UGC N° 4.
Boletín Cuentas Clara Boletín Municipal Cuentas Claras, N° 8, 2013. Disponible en: http://www.moron.gov.ar/prensa/cuentas_claras.php; (acceso: 10/1/2014).
Proyectos de UGC 6. 2013.
<http://sanluisnoticia.com.ar/villa-mercedes/1542-charla-sobre-participacion-ciudadana->, (acceso: 25/5/2014).

Medios de comunicación y redes sociales del caso La Plata

Diario El Día: 30/8/98; 11/9/2000; 22/02/08; 30/6/2008; 28/10/2013, www.eldia.com (acceso: 4/3/2014).
Agencia de Noticias Realpolitik. Entrevista a Director del PP (Diego Santana). 18/10/2009. Disponible en: <http://realpolitik.com.ar/nota.asp?id=1379> (acceso: 5/12/2013).
Agencia Nova. Entrevista a Director del PP (Diego Santana). 28/11/2010. Disponible en http://www.agencianova.com/nota.asp?n=2010_11_30&id=22991&id_tiponota=1 (acceso: 5/12/

2013).

www.bel.unq.edu.ar (acceso: 26/12/2013)

www.laplata.gov.ar (acceso en diversas oportunidades en el año 2008, 2009, 2013 y 2014).

Inauguración de jardín en Villa Elisa. 2014 (el acto fue filmado y subido a facebook).

Facebook del PP: <https://www.facebook.com/presupuestoparticipativo.laplata?fref=ts>

Facebook barriales (no se citan los link para mantener el anonimato de los grupos).

Medios de comunicación del caso Morón

Diario El Diario, 19/9/03.

Diario El portal de Morón, 9/12/2002, www.elportaldemoron.com.ar (acceso: 16/1/2014).

Clarín, 13/9/2009.

Agencia Nova, 18/4/2009.

Página 12, 8/3/2010.

Periódico Compromiso. Entrevista a Directora de Organizaciones y Participación Ciudadana el 8/4/2014 en www.periodicocompromiso.com (acceso: 31/4/2014).

www.moron.gov.ar/presupuestoparticipativo/ (acceso en diversas oportunidades en el año 2013).

www.moron.gov.ar/elintendente/discursos.php: Discursos del Intendente en apertura de las sesiones del Concejo Deliberante 1/4/2003, 5/4/2010; Acto de lanzamiento Partido del Encuentro por la Democracia y la Equidad del 14/9/2004; Discurso en el Foro de debate político “Democracia y equidad: el camino hacia el bicentenario” del 29/4/2006 (acceso: 1/3/2013).

www.madretierra.org.ar/ (acceso: 25/8/2013)

ANEXOS

Anexo 1: Metodología

La Plata

Listado de Observaciones¹⁸⁹

- En 3 talleres zonales del PE: Villa Elvira, La Plata y Tolosa. 2002
- Taller temático (cultura/social) del PE, en Pasaje Dardo Rocha. 2002.
- Apertura de los talleres temáticos del PE, en Pasaje Dardo Rocha. Noviembre de 2002.
- Inauguración del PP, en el Pasaje Dardo Rocha, abril de 2008.
- Capacitación a coordinadores, facilitadores en Salón Dorado de la Municipalidad de La Plata. Marzo y abril de 2008
- En 6 asambleas del PP 2008 realizadas en barrios de La Plata: 2 Cascos, Tolosa, Gonnet, Villa Elvira, Villa Elisa. Abril-junio de 2008.
- Evento de cierre del PP 2008. Salón Dorado. Junio 2008.
- En una asamblea del PP 2009. Gonnet. Octubre del 2008 (en Registro de observación se aclara que es PP 2009, ya que durante el 2008 se realizaron también las asambleas del PP 2008).
- En 3 asambleas del PP 2010: Tolosa, Gonnet, Casco. Octubre del 2009.
- En 2 inauguraciones de obras del PP en Gonnet y Romero. 2009.
- Presentación del libro del Secretario del Consejo del PP. Centro Cultural Pasaje Dardo Rocha. Septiembre del 2013.
- Reunión para información sobre avances de las obras del PP 2013. Centro Cultural Islas Malvinas. Septiembre de 2013
- Registro de observación de encuentro de foristas. Septiembre de 2013.
- En 7 Asambleas del PP 2014: Tolosa, Hernández, Olmos, Gonnet, Casco 1 y 2, Villa Elvira.
- En 4 lugares de votación del PP 2014: Casco, Villa Elvira, Gonnet y Tolosa (c/ recuento de votos)
- Presentación de resultados electorales en salón Islas Malvinas. Discurso de Gabriel Bruera. Diciembre del 2013.
- Presentación del Proyecto Gobierno Participado, por Secretario del Consejo del PP. Abril 2014.

Listado de Entrevistas¹⁹⁰ (ordenado por rol y por política participativa)

1. Ex intendente UCR, sobre el PP. Entrevistado en 1999.
2. Integrante de la JC de Ringuelet. Entrevistada en el 2004.
3. Integrante de organización profesional y de la JC del Casco Sur. Entrevistada en el 2005.
4. Integrante de organización social y de la JC de Villa Elvira. Entrevistado en el 2005.
5. Vecino de Villa Elisa participante del PE. Entrevistado en el 2005.
6. Profesional del municipio (Arquitecto), equipo técnico del PP 1998/9. Entrevistado en el 2000.
7. Miembro del equipo técnico del PP 1998/9 (Lic. en Geografía). Entrevistada en el 2004.
8. Profesional del municipio, equipo técnico del PP 1998/9 (Lic. en Geografía y psicóloga social). Entrevistada en el 2004.
9. Integrante del equipo técnico del PE, por la Facultad de Humanidades. Entrevistada en el 2004.
10. Integrante del equipo técnico del PE, por la Facultad de Humanidades. Entrevistada en el 2004.
11. Integrante del equipo técnico del PE y de la DAM, por la Facultad de Arquitectura. Entrevistada en el 2004.

¹⁸⁹ Las conversaciones espontáneas que surgieron como complemento del trabajo de observación fueron consignadas a lo largo de la tesis como "Registro de observación"

¹⁹⁰ Tres entrevistas fueron realizadas en conjunto con Eray Arce (ponencia citada en la bibliografía: Arce y Pagani, 2008).

12. Coordinador municipal del PE. Entrevistado en el 2004.
13. Funcionaria municipal área cultura. Entrevistada en el 2004.
14. Ex delegado municipal, sobre el PP. Entrevistado en 1999.
15. Concejal oposición, sobre el PP. Entrevistada en 2004.
16. Integrante del Consejo General del PE. Entrevistada en el 2004.
17. Director del PP 2008/2012. Entrevistado en diversas oportunidades: 2008, 2009 y 2014.
18. Secretario del Consejo del PP. Entrevistado en el 2011 y 2013.
19. Integrante del Consejo del PP. Coordinadora de asamblea. Entrevistada en el 2013.
20. Integrante del Consejo del PP. Coordinadora de asamblea. Entrevistada en el 2013.
21. Vecina de Gonnet 1, participante del PP 2008. Entrevistada en el 2008.
22. Vecina de Gonnet 2, participante del PP 2008. Entrevistada en el 2008.
23. Vecino del Casco (Integrante de organización Cultural). Entrevistado en el 2008.
24. Vecina de Olmos, participante del PP en diversas ediciones. Entrevistada en 2008, 2012 y 2014.
25. Vecino de Villa Elisa, participante del PP 2009. Entrevistado en 2009.
26. Vecino de Olmos, participante del PP en diversas ediciones. Entrevistado en 2013.
27. Vecino de Olmos, participante del PP en diversas ediciones. Entrevistado en 2014.
28. Vecino de Gonnet, participante del PP 2014. Entrevistado en 2014.
29. Vecino del Casco, participante del PP 2012, 2013. Entrevistado en 2013.
30. Vecina del Casco, participante del PP en diversas ediciones. Entrevistado en 2014.
31. Vecino y militante de Villa Elvira, participante del PP 2014. Entrevistado en 2014.
32. Vecina de Arana, participante del PP 2014. Entrevistada en 2013.
33. Vecino de Arana, participante del PP 2014. Entrevistada en 2014.
34. Vecino de Villa Elisa (integrante de organización social), participante del PP en diversas ediciones. Entrevistado en el 2014.
35. Coordinadora de San Carlos en el PP 2008. Militante del Movimiento Evita. Entrevistada en el 2013.
36. Ex funcionario municipal, sobre el PP. Entrevistado en el 2014.
37. Empleada del área salud del municipio. Entrevista realizada en el 2009.
38. Empleada de Centro Comunal Olmos, sobre el PP. Entrevistada en 2008 y 2011.
39. Sub delegado del Centro Comunal Hernández. Entrevistado en 2014.

También se utilizó entrevistas o declaraciones de funcionarios publicadas en medios de comunicación (citadas en referencia bibliográfica).

Cuadro resumen: características de los CC y técnicas de relevamiento en cada zona (en Anexo 3 ver zonas)

Localidad	NBI	Cantidad de habitantes	Relevamiento
Abasto	29,6	6.690	
Arana	s/d	5.000	- Entrevistas a vecinos. - Asamblea.
Arturo Seguí	31	6.114	
Casco	2,3	181.494	- Entrevista a integrante de JC. - Observación en taller del PE. - Observación de asamblea. - Entrevistas a vecinos. - Observación de votación.
City Bell	11,8	32.198	

El Peligro	36,8	1.862	
Etcheverry	27,9	2.929	
Gonnet	5,6	22.765	- Observación de asamblea. - Entrevistas a vecinos. - Inauguración de proyecto. - Observación de votación.
Gorina	25,3	5.438	
Hernández	20,2	6.319	- Observación de asamblea. - Entrevista a subdelegado.
Los Hornos	18	53.756	
Olmos	24	14.678	- Observación de asamblea. - Entrevistas a vecinos. - Entrevista a forista. - Entrevista a empleada del CC.
Ringuelet	13,1	13.474	- Entrevista a integrante de JC.
Romero	38	20.598	- Inauguración de Obra.
San Carlos	18,5	43.074	- Entrevista a coordinadora.
San Lorenzo	22,5	30.081	
Tolosa	12,4	41.615	- Observación en taller del PE. - Observación de asamblea. - Observación de votación y recuento de votos.
Villa Elisa	11	19.358	- Entrevistas a vecinos.
Villa Elvira	17,1	58.077	- Entrevista a integrante de JC. - Observación en taller del PE. - Observación de asamblea. - Entrevistas a vecinos. - Observación de votación.

Las publicaciones elaboradas por los equipos municipales fueron tomadas en la investigación como la voz de los actores sobre distintos temas. De este modo se citaron en la tesis los artículos y ponencias de: Martino y Dulitzky (2001) y Martino y Pintos (1999), como equipo técnico del PP 1998/9; Santana (2009), Director Ejecutivo del PP (2008/2011) y Sortino (2012, 2013 y 2014), Secretario del Consejo del PP (2008/2013). En bibliografía está detallada la referencia de cada trabajo.

Morón

Listado de Observaciones¹⁹¹

- Funcionamiento de UGC N° 3 y 7. Junio del 2005.
- En reunión CV N° 3. Junio del 2005.
- Presentación de Secretario en Senado. Noviembre del 2008.
- Presentación de Directora en UGS. Septiembre del 2009.
- Observación de jornada de devolución. Agosto del 2013.
- En observación de recuento de votos UGC 6. Septiembre del 2013.

¹⁹¹ Las conversaciones espontáneas que surgieron como complemento del trabajo de observación fueron consignadas como “Registro de observación”.

- En observación de votación UGC N° 4. Septiembre del 2013.
- Funcionamiento de UGC N° 6 y 4. Septiembre y noviembre del 2013.
- En 6 asambleas del PP UGC N° 2, UGC N° 5 y UGC N° 6. Abril del 2014.
- En reunión CV N° 5. Mayo del 2014.

Listado de Entrevistas (ordenado por rol)

1. Integrante del CV de Villa Sarmiento. Entrevistada 1 en el 2004.
2. Integrante del CV de Villa Sarmiento. Entrevistada 2 en el 2004.
3. Integrante del CV del Palomar. Entrevistada en el 2005.
4. Facilitadora de cultura. Entrevistada en el 2005.
5. Secretario de la UGC N° 3. Entrevistado en el 2004
6. Secretario de la UGC N° 7. Entrevistada en el 2005
7. Secretaria UGC N° 2. Entrevistada en el 2013.
8. Director de Organizaciones y Participación Comunitaria. Entrevistado en el 2004.
9. Director de Organizaciones y Participación Comunitaria. Entrevistada en el 2013.
10. Ex Directora de Organizaciones y Participación Comunitaria del período 2006/2010. Entrevistada en diversas oportunidades durante el 2014.
11. Coordinador de Descentralización. Entrevistado en el 2004.
12. Concejal Socialista. Entrevistada en el 2004.
13. Concejal Nuevo Encuentro. Entrevistado en el 2004.
14. Promotora UGC N° 3. Entrevistada en el 2005.
15. Promotora UGC N° 1. Entrevistada en el 2013.
16. Promotora UGC N° 2. Entrevistada en el 2013.
17. Promotora UGC N° 4. Entrevistada en el 2013.
18. Promotora UGC N° 5. Entrevistada en el 2013.
19. Promotora UGC N° 6. Entrevistado en el 2013 y 2014. Informante clave en diversos aspectos del proceso participativo del municipio
20. Vecina participante y Ex delegada (participación 2006-2010) UGC N° 6. Entrevistada en el 2013.
21. Ex participante del PP y actual concejal. Entrevistada en el 2013.
22. Vecino ex participante 1 (participación 2006-2010) UGC N° 6. Entrevistado en el 2013.
23. Vecino ex participante 2 (período 2008. 2011). Asistió al recuento de votos del PP 2013. Integrante de Centro de Jubilados. Entrevistado en el 2013.
24. Delegada del PP 2013. UGC N° 6. Entrevistada en el 2013.
25. Vecino participante del PP en distintos periodos. UGC N° 6. Entrevistado en 2014.
26. Vecina delegada del PP 2014. UGC N° 5. Integrante del Consejo de las Mujeres. Entrevistada en 2014.
27. Vecino participante del PP en distintos periodos. UGC N° 5. Entrevistado en 2014.
28. Integrante del Consejo de Niños y Niñas. Participante del PP 2012. UGC N° 5. Entrevistada en 2014.
29. Vecino participante del PP 2013. UGC N° 6. Entrevistado en 2013.

También se utilizó entrevistas o declaraciones de funcionarios publicadas en medios de comunicación (citadas en referencia bibliográfica) y una entrevista a un funcionario a cargo del PP realizada en el 2010, en el marco de una investigación del Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción Colectiva (GEPSAC) del Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS, UBA.

Cuadro resumen: características de las UGC y técnicas de relevamiento en cada zona

UGC	Zona	NBI	Cantidad de habitantes	Relevamiento
1	Morón Centro Norte	11%	52.753	Entrevista a promotora.
2	Haedo	5%	41.509	- Entrevista a promotora y Secretaria. - Observación de Asamblea.
3	Palomar	16%	53.317	- Observación de Funcionamiento de UGC y de reunión del CV. - Entrevista a integrante del CV y Secretario.
4	Castelar Centro Norte	9%	62.490	- Entrevista a promotora. - Observación de Funcionamiento de UGC y votación. - Informe territorial.
5	Castelar Sur	16%	21.868	- Observación de Asambleas. - Entrevista a promotora. - Entrevista a vecinos. - Entrevista a delegada. - Observación de Funcionamiento de UGC y de reunión del CV.
6	Morón Sur	42%	62.529	- Observación de Asambleas - Entrevista a promotor. - Entrevista a vecinos. - Observación de recuento de votos. - Observación de Funcionamiento de UGC.
7	Villa Sarmiento	1%	17.945	- Entrevista a integrante del CV y Secretario

Las publicaciones elaboradas por los equipos municipales fueron tomadas en la investigación como la voz de los actores sobre distintos temas. De este modo se citaron en la tesis los artículos y ponencias de: Fernández (2008) Secretario de Relaciones con la Comunidad y descentralización; Parra (2009), Directora Organizaciones y Participación Comunitaria.

Anexo 2: Guión de observación de las asambleas y de las entrevistas

Las notas de campo en las asambleas fueron tomadas en base a las siguientes dimensiones de análisis, entre otros:

- descripción del lugar de la asamblea / momentos de la asamblea: inicio, desarrollo y cierre
- cantidad de asistentes
- identificación de actores participantes, principales características, roles y tareas
- información previa sobre el PP
- interacciones entre actores (acuerdos, conflictos, etc.)
- expectativas y motivaciones manifestados
- temas tratados
- modo de expresión (demanda, reclamo; sugerencia, proyecto; escrita/oral)
- tipo de proyectos (individuales/colectivos), según tipo (infraestructural/social, etc.) y alcance geográfico
- opiniones de los actores sobre el proceso
- modo de llegar a la decisión (agregación, negociación, etc.).

El tipo de entrevista que se utilizó en esta investigación fue la entrevista personal basada en un guión o semi estructurada. En un primer momento se identificaron grandes tópicos (referidas al PP según el ciclo de políticas públicas) que luego se fueron subdividiendo en cuestiones más puntuales y adaptadas a la particularidad de cada caso analizado y a las características del rol que cumplía cada informante (funcionario, técnico, vecino, delegado, coordinador, etc.). El guión se elaboró con una primera parte general para todos los entrevistados y, otra más específica, según la experiencia municipal y el rol del informante¹⁹².

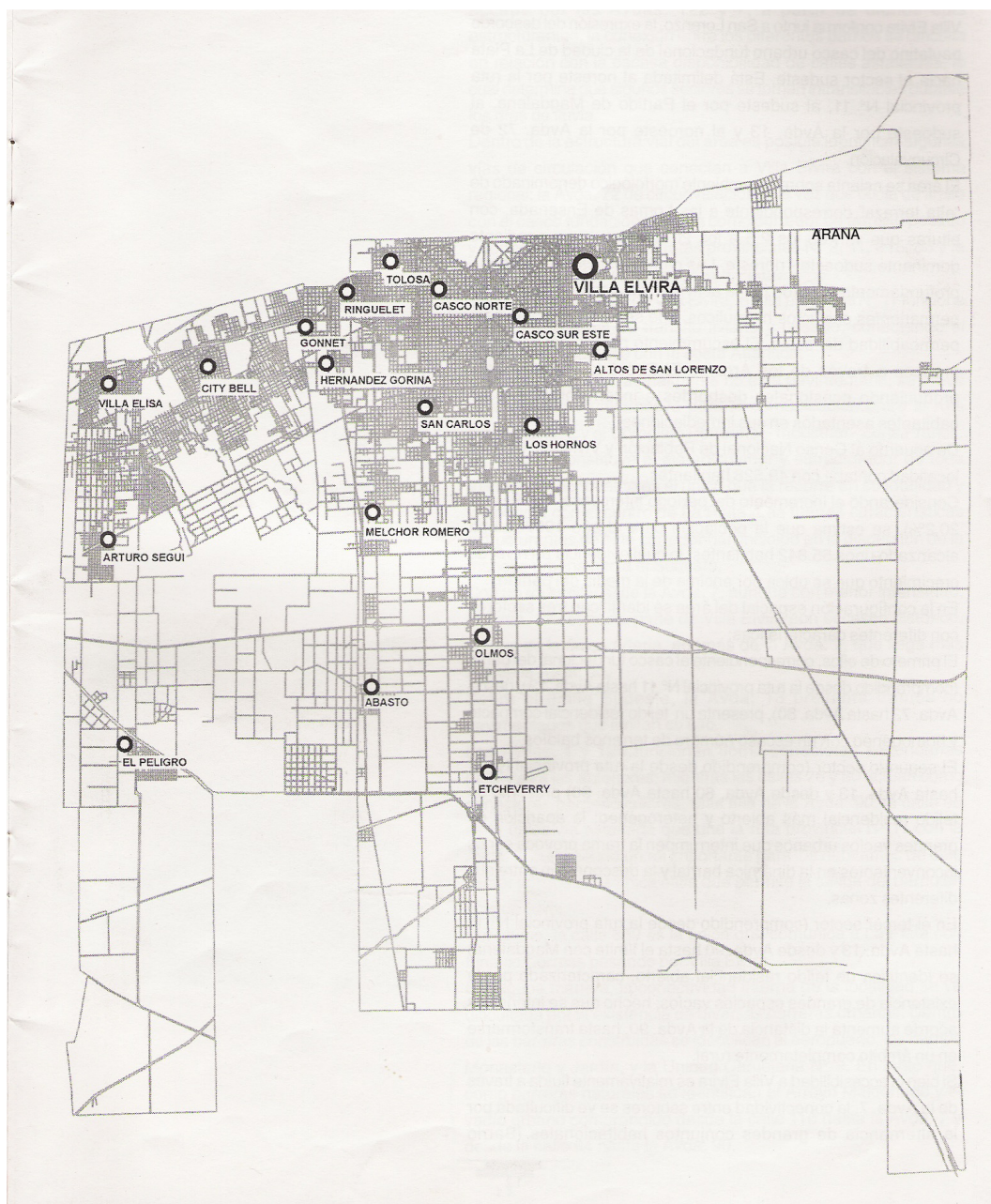
La mayoría de las entrevistas fueron individuales, aunque se presentaron situaciones que brindaron la oportunidad de realizar entrevistas grupales. Si bien estas últimas no estuvieron planificadas de este modo, se aprovechó la flexibilidad que permite el diseño de una investigación de tipo cualitativa (en La Plata en una entrevista con el Secretario del Consejo del PP se sumaron otros integrantes y en Morón en una entrevista con dos integrantes de una asamblea).

Guión de la entrevista:

- surgimiento del PP en el municipio, objetivos, actores que lo impulsaron
- rol del entrevistado en el proceso (tareas, desde cuándo participa, si está desde el inicio si nota cambios)
- sobre la implementación: metodología del PP, equipo que lo lleva adelante (cantidad de empleados, formación, tener en cuenta la organización descentralizada, como se divide el trabajo), tipo de proyectos que se presentan
- relaciones entre participantes, tipo de participación que posibilita y en qué temáticas
- sobre los resultados: dificultades y posibilidades en el proceso participativo (comunicación, equipo técnico, proyectos, ejecución), cambios en la ciudad a partir del PP, opinión sobre la política, sobre su continuidad, si mejoraría algo del PP
- sobre la experiencia del entrevistado: trayectoria de participación, motivaciones, expectativas al inicio y durante el proceso, aprendizajes y saberes (propios y opinión sobre otros actores), momentos más significativos, vivencias de la política.

¹⁹² Ello implicó que el investigador previamente se interiorice sobre algunos temas especiales y acerca de la relación del informante con la experiencia, antigüedad en la función, perfil, etc. para lograr un mejor aporte de la información que pudiera obtenerse.

Anexo 3: Plano La Plata con Centros Comunales



Anexo 4: Plan de Desarrollo Local para Villa Elvira en el marco del Presupuesto Participativo en la ciudad de La Plata

PROGRAMAS Y PROYECTOS AL PRESUPUESTO MUNICIPAL 1999

PROGRAMA: DESARROLLO DE LAS CONDICIONES DEL HABITAT

PROYECTO: AMPLIACION, RECONSTRUCCION Y CONSERVACION DE LA RED VIAL MUNICIPAL :

Maquinaria:

- Maquinas para el Centro Comunal.

Obras hidráulicas:

- Construcción de 1 puente en calle 117 y 92.
- Construcción de 1 puente en calle 90 y 120.

Carpeta asfáltica:

- 27 cuadras, de las priorizadas por la Junta Comunal.

Bacheo y mantenimiento:

- Calle de acceso a Ignacio Correa.

* Se realizarán todas las obras hidráulicas previas a la ejecución de las tareas antes detalladas.

PROYECTO: DESARROLLO Y MEJORAMIENTO DE ESPACIOS PUBLICOS:

Acondicionamiento de espacios verdes (ramblas, parques y plazas):

- 1 Plaza: calles 99 a 600 y 121 a 122.
- 1 Plaza: calles 607 a 608 y 10 a 11.

Construcción de veredas:

- Avda. 7 de 90 a 650 (50 cuadras).
- Acceso a Barrio Aeropuerto, calle 609 de 7 a 4 bis (3 cuadras).

Refugios:

- 15 refugios de transporte público.

PROYECTO: AMPLIACION, OPTIMIZACION Y MANTENIMIENTO DEL ALUMBRADO PUBLICO:

Instalación de luminarias:

- En acceso a Barrio Aeropuerto (4 cuadras).
- En Avda. 13 de 90 a 610, acceso al Aeropuerto (20 cuadras).

PROGRAMA: CONSTRUCCION Y CONSOLIDACION DEL EQUIPAMIENTO URBANO

PROYECTO: AMPLIACION Y CONSTRUCCION DE CENTROS DE SALUD:

Nuevos centros de salud:

- Construcción de 1 nueva Unidad Sanitaria en Avda. 13 y 90.

Personal, servicios, bienes e insumos:

- Equipamiento de la nueva Unidad Sanitaria de Avda. 13 y 90:
- Insumos: medicamentos.
descartables.
limpieza.
- Servicios: emergencias.
guardias.
comunicación.
residuos patológicos.
servicios (luz, teléfono, gas).

Anexo 5: Cronograma de asambleas del PP 2008. Caso La Plata

	ZONA	1ª ASAMBLEA	HORA	2º ASAMBLEA	3ª ASAMBLEA	4ª ASAMBLEA	HORA	LUGAR DE REALIZACION	DOMICILIO
1	Casco I	07-Abr	18 Hs	14-Abr	02-May	20-May	17 hs	Club Reconquista	40 e/ 16 y 17
2	Casco II	07-Abr	18 Hs	14-Abr	02-May	20-May	19 hs	Club Ateneo Popular y Biblioteca Popular	39 e/ 115 y 116
3	Casco III	07-Abr	18 Hs	15-Abr	03-May	21-May	17 hs	Club Everton	14 N° 1528 E/ 63 Y 64
4	Casco IV	07-Abr	18 Hs	15-Abr	03-May	21-May	19 hs	Club Social y Deportivo Domingo Matheu	63 N° 317 E/ 1 Y 2
5	Ringuelet	07-Abr	18 Hs	16-Abr	04-May	22-May	17 hs	Club de Fomento	10 bis e/ 512 y 512 bis
6	Villa Elvira I	07-Abr	18 Hs	16-Abr	04-May	22-May	19 hs	Club de Fomento Circunvalación	7 E/ 77 y 78
7	Villa Elvira II	07-Abr	18 Hs	17-Abr	05-May	23-May	17 hs	Escuela N° 59	122 e/ 603 y 604
8	Villa Elvira III	07-Abr	18 Hs	17-Abr	05-May	23-May	19 hs	ESCUELA N° 9	7 y 643
9	Los Hornos I	07-Abr	18 Hs	18-Abr	06-May	24-May	17 hs	ACLHO Asociación Comerciantes	137 e/ 60 y 61
10	Los Hornos II	07-Abr	18 Hs	18-Abr	06-May	24-May	19 hs	Club Capital Chica	66 e/ 156 y 157
11	Los Hornos III	07-Abr	18 Hs	19-Abr	07-May	25-May	17 hs	Comunidad Rural	66 y 173
12	San Carlos I	07-Abr	18 Hs	19-Abr	07-May	25-May	19 hs	Centro de Fomento las Quintas	32 e/ 137 y 138
13	San Carlos II	07-Abr	18 Hs	20-Abr	08-May	26-May	17 hs	Escuela 41	520 y 139
14	San Carlos III	07-Abr	18 Hs	20-Abr	08-May	26-May	19 hs	Club Paraguay	146 y 52
15	Olmos I	07-Abr	18 Hs	21-Abr	09-May	27-May	17 hs	Salón EGB 119	198 e/ 46 y 47
16	Olmos II	07-Abr	18 Hs	21-Abr	09-May	27-May	19 hs	El Centro Integrador Comunitario	46 y 158
17	Etcheverry	07-Abr	18 Hs	22-Abr	10-May	28-May	17 hs	Club Unión Vecinal	229 y 52
18	El Peligro	07-Abr	18 Hs	22-Abr	10-May	28-May	19 hs	Sociedad de Fomento Río de La Plata	420 y ruta 2
19	A. de S. Lorenzo I	07-Abr	18 Hs	23-Abr	11-May	29-May	17 hs	Chacarita Platense	30 e/ 73 y 74
20	A. de S. Lorenzo II	07-Abr	18 Hs	23-Abr	11-May	29-May	19 hs	Escuela 532	19 y 81
21	Hernandez	07-Abr	18 Hs	24-Abr	12-May	30-May	17 hs	Centro de Fomento Jose Hernandez	131 e/ 510 y 511
22	Gorina	07-Abr	18 Hs	24-Abr	12-May	30-May	19 hs	Centro de Fomento Joaquin Gorina	485 e/ 136 y 137
23	Abasto	07-Abr	18 Hs	25-Abr	13-May	31-May	17 hs	ONG Crecer	518 esq. 209
24	Segui	07-Abr	18 Hs	25-Abr	13-May	31-May	19 hs	Sociedad de Fomento El Progreso	Diag. 145 y 416
25	Tolosa I	07-Abr	18 Hs	26-Abr	14-May	01-Jun	17 hs	Biblioteca Mariano Moreno	1 e/ 528 y 529
26	Tolosa II	07-Abr	18 Hs	26-Abr	14-May	01-Jun	19 hs	Club El Cruce	522 e/ 14 y 15
27	Tolosa III	07-Abr	18 Hs	27-Abr	15-May	02-Jun	17 hs	UPAC	31 e/ 529 y 530 N° 273
28	City Bell I	07-Abr	18 Hs	27-Abr	15-May	02-Jun	19 hs	Club El Ombú	Cantilo y 27
29	City Bell II	07-Abr	18 Hs	28-Abr	16-May	03-Jun	17 hs	Club Atlético City Bell	Cantilo y Bell
30	Romero I	07-Abr	18 Hs	28-Abr	16-May	03-Jun	19 hs	Escuela N° 13	158 y 524
31	Romero II	07-Abr	18 Hs	29-Abr	17-May	04-Jun	17 hs	Cooperativa de Agua Potable	519 e/ 169 y 170
32	Gonnet I	07-Abr	18 Hs	29-Abr	17-May	04-Jun	19 hs	DELEGACIÓN	15 bis y 495
33	Gonnet II	07-Abr	18 Hs	30-Abr	18-May	05-Jun	17 hs	Escuela N° 81	11 y 491
34	Villa Elisa I	07-Abr	18 Hs	30-Abr	18-May	05-Jun	19 hs	Club Curuzu Cuatia	Belgrano e/ 411 y 413
35	Villa Elisa II	07-Abr	18 Hs	01-May	19-May	06-Jun	17 hs	Club Deportivo Villa Elisa	Cam. Centenario esq. 48

Anexo 6: Folletería del PP (publicidad 2008 y campaña 2009)

CONCLUSIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2008

100% OBRAS TERMINADAS

Tus ideas hechas realidad

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
juntos lo hacemos mejor

Presupuesto Participativo

Esta gestión decidió abrir sus puertas a los ciudadanos. Para ello ha generado una iniciativa que da respuesta a lo que los vecinos deseaban: un Gobierno cercano de sus necesidades, ser escuchados, incidir en los actos de gestión y ejercer control sobre ellos.

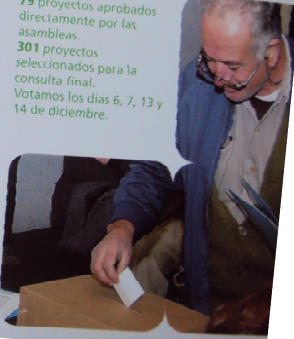
Se trata del Presupuesto Participativo. Una herramienta con la que La Plata se suma exitosamente a la tendencia que crece en las ciudades mejor administradas del mundo. Ello posibilita una creciente participación popular en la administración municipal y en la discusión y definición de sus inversiones.

Algunas realizaciones

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2008
\$7 millones dispuestos para las obras elegidas.
3.300 vecinos participaron de las asambleas.
1.300 proyectos presentados.
419 proyectos seleccionados para la consulta final.
17.686 personas votaron.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2009
\$14 millones dispuestos para las obras elegidas (el doble que 2008).
3.400 vecinos

participaron de las asambleas.
79 proyectos aprobados directamente por las asambleas.
301 proyectos seleccionados para la consulta final.
Votamos los días 6, 7, 13 y 14 de diciembre.



Presupuesto Participativo también para grandes obras

Con el Presupuesto Participativo, por primera vez los vecinos eligieron las obras que querían para sus barrios. Obras que no se habían hecho simplemente porque antes nadie le preguntaba a la gente lo que quería. Ahora llegó la hora de dar un nuevo paso: **el Presupuesto Participativo para grandes obras**. Además de elegir las obras para el barrio, los platenses van a decidir cuáles son las grandes obras que la ciudad necesita. Este proyecto es un compromiso de Teresa Razzari.

Cámara los barrios

Desde que a seguridad e iluminación baldíos, se primeras más cámaras

Gabriel Bruera

Diputado Provincial

"Y para usted, ¿qué es confiar? Para mí, confianza es algo que se conquista todos los días. Fue así con Gabriel. Yo le confíé las tareas de organizar mis caminatas, el Frente Renovador Platense y, ya en la Intendencia, el Presupuesto Participativo. Las hizo muy bien. Gabriel es para mí mucho más que un hermano. Es el corazón de nuestro equipo. Yo confío totalmente en que Gabriel va a representar bien a nuestra ciudad en la Legislatura Provincial."

Pablo Bruera

Concejal

A lo mejor nunca oíste hablar de Teresa Razzari, pero seguro conocés su trabajo. Teresa fue la mano derecha de Pablo Bruera en el Concejo Deliberante. Ella fue fundamental para aprobar el Presupuesto Participativo, la compra de colectivos nuevos y muchos otros proyectos. Por todo eso, Teresa Razzari es nuestra candidata a Concejal en nuestra lista. Para que tengamos un equipo que le siga diciendo sí a nuestra ciudad.

Decile Si La Plata
www.decilesialaplata.com



Anexo 7: Inauguración de Proyectos del PP La Plata (2008-2010)



Anexo 8: Asambleas, boletas de proyectos y votación. PP La Plata



OLMOS 1

[PARA QUIENES VIVEN DE 36 A 52; DE 179 A 208;
DE 36 A MAGDALENA; DE RUTA 36 A 208]

AHORA TE TOCA A VOS



HERNANDEZ

VOTÁ poniendo una X sobre el número de proyecto que elegís

PROYECTO PROYECTOS:

- 280** Asfalto y luminarias en: 131 bis, 132A, 132B, 132C, 132D e/ 516 y 517. Luminarias en calle 133 de 518 a 514; 518 y 517 de 31 a 133. Semáforo en 517 y 131. Entubamiento en: 133 de 514 a 516; 132, 132 bis, 31 y 131 bis de 516 a 510; 517 y 518 de 31 a 33.
- 281** Asfalto y luminarias en 23 de 517 a 520. Luminarias en: 21 y 22 de 517 a 520; 517, 517 bis y 519 bis de 19 a 23. Senda peatonal sobre 520 de 19 a 137 (ambos lados).
- 282** Asfalto, desagües y luminarias en: 514 de 25 a 131; 513 de 28 a 29 bis; 26 bis y 27 de 512 bis a 513; 27 bis de 512 a 514; 28 de 512 bis a 514; 28 A de 512 a 514. Parque de juegos para niños y luminarias en terreno de 518 e/ 21 y 22.
- 283** Asfalto: 21 de 510 a 511, 22 de 510 a 511, 23 de 510 de 511 y de 517 a 520, 27 de 508 a 511, 28 de 508 a 511, 29 de 510 a 511, 30 de 504 bis a 505, 132 de 514 a 515, 132 bis de 514 a 515, 504 de 30 a 31, 506 de 131 a 133, 508 de 27 a 28, 509 de 27 a 28, 510 de 27 a 28, 513 de 136 a 137, 514 de 136 a 137.
- 284** Luminarias en: 508 de 132 a 135; 134 de 507 a 509 bis; 514 de 22 a 25; 514 de 25 a 131; 135 de 507 a 508. Asfalto en: 514 de 25 a 131; 135 de 508 a 509 bis.
- 285** Cloacas y planta purificadora en cuadrícula de 514 a 508 y de 131 a 135.
- 286** Red de agua: 510 a 511 de 19 a 24.
- 288** Asfalto y luminarias en: 23 de 517 a 520. Cámaras de seguridad en: 514 y 25; 511 y 25; 511 y 19; 514 y 19; 516 y 19; 21 y 516.
- 289** Ampliación y repavimentación de calle 511 de 19 a 25. Obra hidráulica con boca de tormenta y alcantarillas sobre la calle 511 de 19 a 131. Cartel de entrada a la localidad de Hernández en 19 y 511.
- 290** Ampliación doble circulación de Av. 31 de 514 a 520 (sujeto a factibilidad). Semáforo en 31 y 517 con luminarias de la Av. 31 de 514 a 520.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2014
Juntos lo hacemos mejor

La Municipalidad

LaPlata.gov.ar

Anexo 9: Ejemplo de publicidad elaborada por los vecinos en La Plata

PROYECTO 3

A LOS VECINOS

CESTOS DE BASURA PARA TODOS

Informamos a ustedes que en las elecciones del Presupuesto Participativo ha salido ganador el Proyecto 3(*), por este motivo no queremos dejar de agradecerle a todos los que con su voto confiaron en él, así mismo invitamos a aquellos que, por diferentes motivos no han podido participar, a que acerquen sus propuestas o inquietudes para que juntos logremos un barrio mejor y más limpio.

"Todos juntos lo haremos posible"

(*) **PROYECTO 3:**
Cestos de basura para todos:
El proyecto consiste en 8 cestos de basura grandes y medianos por manzana.

VECINOS AUTOCONVOCADOS

"Estimado Vecino"

Sabia Ud. que un niño para Ingresar a un Jardín de Infantes Estatal de Villa Elisa tiene que ir a sorteo?

Sabia Ud. que en nuestro País parte de la Educación Inicial de nuestros hijos es obligatoria y por ende es un Derecho.

Nosotros decidimos dejar de criticar y realizar una propuesta, ya que con la realidad se pueden hacer dos cosas, esconderla o trabajar para cambiarla en beneficio de todos.

Basta de promesas incumplidas, Usted decide....

En el Presupuesto Participativo

Vote Proyecto N° 265

"Jardín de Infantes Municipal"

El 21, 22, 28 y 29 de Noviembre en la Escuela N° 14

Por mensaje de texto envíe al **6357 VOTO** (espacio) N° de **D.N.I.** (espacio) **265**

Proyecto: Centro de Fomento Barrio Jardín
Miembro del Consejo Local de la Ciudad de La Plata para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños (Ley Prov. 13.298)

Adhieren: Biblioteca Alojio Infancia, Centro de Convivencia...

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
Juntos lo hacemos mejor

SAN LORENZO 1

[PARA QUIENES VIVEN DE 13 A 137 Y DE 72 A 80]

SAN LORENZO 1

VOTÁ poniendo una X sobre el número de proyecto que elegís

PROYECTOS:

- 435** Semáforo en 19 y 74 y 19 y 76. Señalética en 19 y 74, 19 y 81, 15 y 76 y 75 y 22 y 23. Entubamiento de zanja en 77 de 19 a 21.
- 436** Repavimentación de calle 22 de 72 a 80, veredas, bancos, cestos de basura. Puesta en valor de calle 19 de 72 a 76. Luminarias de vereda en 13 a 137 de 72 a 80.
- 437** Cloacas en 29 de 76 a 79; 77 de 28 a 29; 77 de 18 a 21; 28 de 76 a 78; 78 de 28 a 29; 20 de 78 bis a 79; 21 de 78 bis a 79; 18 de 80 a 81; 79 de 28 a 29; 18 de 76 a 77. Mejoras hidráulicas en 17 y 78 bis, 18 y 78, 16 y 79. 80 de 15 a 16, 81 y 16. 29 de 76 a 79. 15 y 80. Obra hidráulica en 135 y 74. Limpieza y obra hidráulica del zanjón de 28 y 72 a 29 y 81.
- 438** Cámaras de seguridad en zona de 22 a 13 y de 81 a 90.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2010

CASCO

Escuela N° 42 (63 y 72)

PRO AHORA TE TOCA A VOS

213

nuestra propuesta

NUEVA CALLE 71

Con equipamiento urbano, restauración de veredas, bancos, cestos de basura, iluminación, recolección de residuos, seguridad para los...

QUIROFANO DE CASTRA

La esterilización gratuita de perros y gatos es solución eficaz y eficaz para tratar la superpoblación de mascotas. La sanidad animal significa salud pública.

Las cámaras de seguridad para San Lorenzo I se ganaron en el P.P. 2011/12, todavía estamos esperando que se instalen.

En el proyecto 435 original había obras de cloacas que fueran quitadas y puestas en el 437

POR EL MEJORADO DE NUESTRAS CALLES!!!

VECINO DE SICARDI, EL 7 Y 8 DE DICIEMBRE

VOTA EL PROYECTO N° 115

El 7 y 8 de diciembre en el Club Villa Lenci (22 y 76) los días 7 y 8 de diciembre de 8 a 19 hs.

Grupo Municipal

comités de vecinos, grupos...

Días de votación 21...

Podés votar en la Escuela...

O por mensaje...

Envía la palabra VOTO seguido de...

dejando un espacio entre cada...

Proyecto N° 267 Presupuesto Participativo

autobus (sala de espera, cafetería, estacionamiento)

O: Registro Civil, Centro Comunal, Apoyo Escolar, Servicio Niñez Y Adolescencia, Defensa Al Consumidor, ARBA, EDELAP, CORREO, ABSA, IOMA, ANSES, etc.

en barrio Dumort:

10 Centenario y diag. 425

es de semana de noviembre

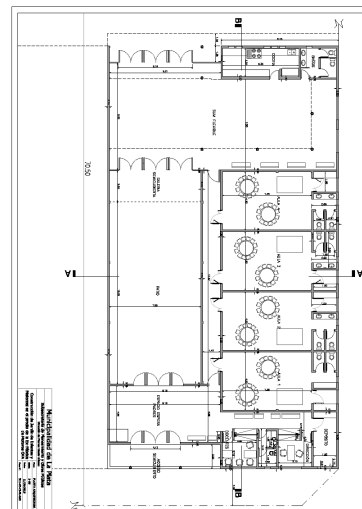
3) **vota** en la escuela N° 14

tara ganador, se ha gestionado un Jardín

placiación del Centro de Salud en el actual edificio

complamos este sueño).

Anexo 10: Plano y fotos del jardín de Villa Elisa



Anexo 11: Mapa de Morón



**Anexo 12: Descripción de proyectos de PP Morón aprobados por el Municipio.
La difusión se realiza por UGC.**

Presupuesto Participativo 2013 – Ejecución 2014

UGC | 6

PROYECTO >>

**“Morón ciudad inclusiva”: colocación de
juegos integradores en espacios públicos**

En función de garantizar el acceso de los niños y niñas con discapacidad – motriz, visual, entre otras - a las plazas, se propone la instalación de módulos de juegos accesibles, sin reemplazar los existentes, en espacios públicos que luego priorizará la UGC.

Asimismo, esta iniciativa contempla la capacitación del personal municipal de aquellas áreas de gobierno vinculadas con la planificación urbana, con el objetivo de promover la inclusión de las personas con discapacidad en la vida cotidiana.



Monto: \$ 73.000

MUNICIPIO DE MORON

Anexo 13: Votación del PP en Morón (Feria de proyectos 2006, votación y recuento de votos en UGC N° 6. 2013. Planilla de Votación UGC N° 4. 2013)



UGC|4 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2013

UGC|4
Vota marcando con una cruz en los ítems, y elegí aquellos que más te interesan a ti, a tu familia, a tus amigos y/o vecinos.

Votá marcando con una cruz como máximo 7 de los proyectos que se detallan a continuación. Están por orden alfabético, leélos, y elegí aquellos cuya realización te resulte más prioritaria. Acercá esta planilla a la UGC, y retirá otras para que vote tu familia, tus amigos y/o vecinos y vecinas.

- A ☐ Adquisición de móvil de seguridad ciudadana.
- B ☐ Colocación de cámaras de seguridad monitoreadas.
- C ☐ Colocación de juegos en el parque del Jardín Municipal N° 3 Tambor de Tacuarí.
- D ☐ Colocación de juegos integradores en plazas.
- E ☐ Colocación y mantenimiento de semáforos.
- F ☐ Jornadas de promoción de la salud en los barrios.
- G ☐ Jornadas recreativas en plazas.
- H ☐ Rectales en plazas.
- I ☐ Taller de danzas folclóricas para personas adultas mayores.
- J ☐ Taller de prevención de violencia de género.
- K ☐ Taller de reflexión sobre prácticas discriminatorias en escuelas.
- L ☐ Taller sobre derechos sexuales y consumo problemático de sustancias en escuelas secundarias.
- M ☐ Talleres de pintura.

Nombre: _____
Sexo: M / F
Vive en Morón ☐

UGC|4

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2014



ACERCATE A LAS ASAMBLEAS Y PROPONE IDEAS PARA MEJORAR TU BARRIO

Desde el 1 al 30 de Abril se llevará a cabo la primera etapa del Presupuesto Participativo, la Feria de Proyectos, en donde vecinos y vecinas decidirán, mediante su voto, qué obras y acciones implementará el Municipio de Morón el año próximo. El presupuesto participativo en Morón centro norte ascende a \$622.257. Podés elegir entre las siguientes propuestas:

Se llevará a cabo la primera etapa de Presupuesto Participativo, en la que ciudadanos y ciudadanas podrán poner en común diferentes miradas y alternativas para mejorar la ciudad.

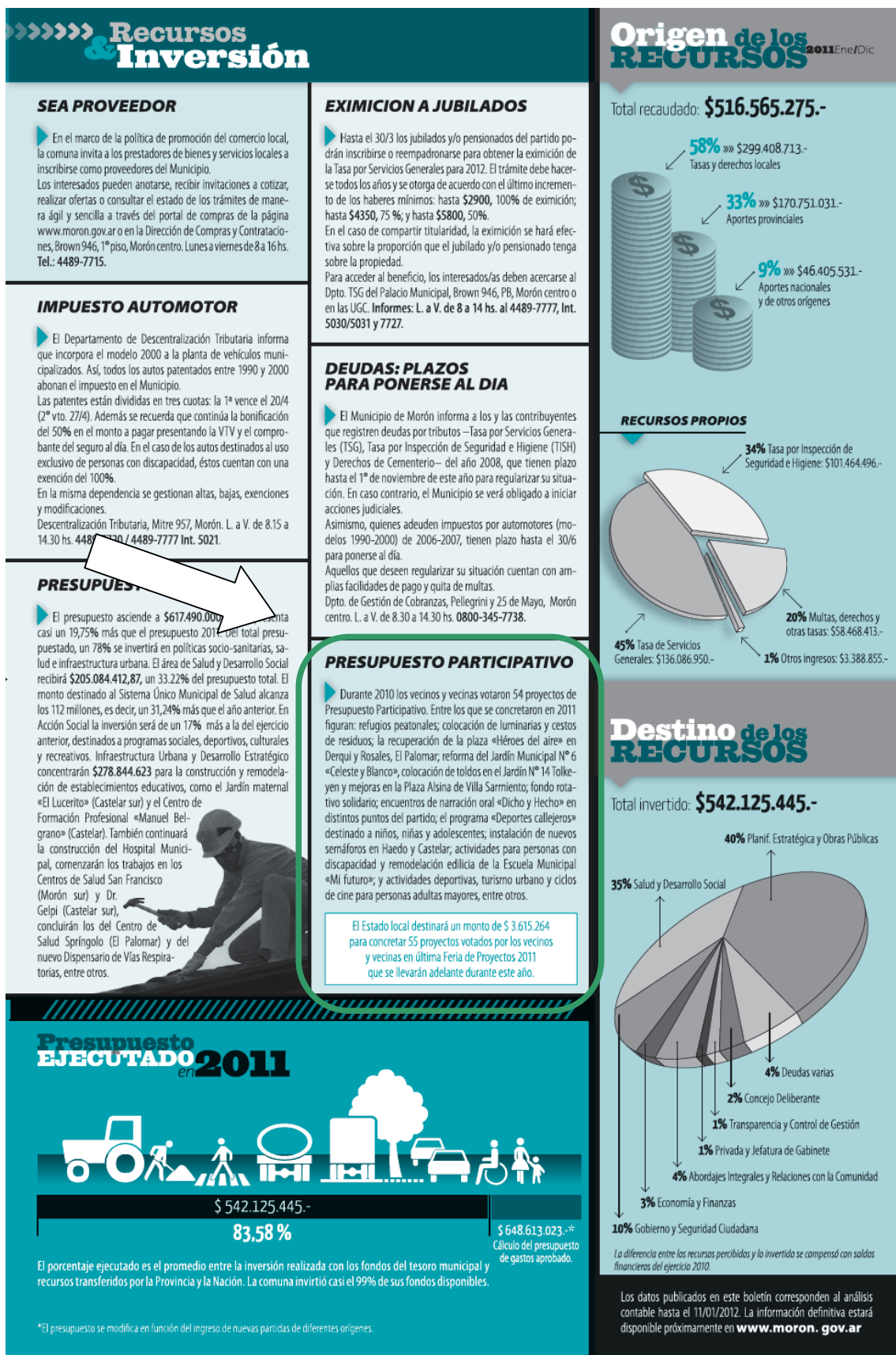
que vivan, trabajen o estudien en el barrio o a más cercana a su domicilio,

Conocé los proyectos de Morón centro norte y acercate a votar.
Del 1 al 21 de septiembre se llevará a cabo la última etapa del Presupuesto Participativo, la Feria de Proyectos, en donde vecinos y vecinas decidirán, mediante su voto, qué obras y acciones implementará el Municipio de Morón el año próximo. El presupuesto participativo en Morón centro norte ascende a \$622.257. Podés elegir entre las siguientes propuestas:

- Campaña de esterilización, vacunación y cuidado de los animales. Monto \$27.500
- Charlas de orientación vocacional en escuelas. Monto \$4.100
- Colocación de cámaras de seguridad monitoreadas. Monto \$260.000
- Colocación de estación aeróbica. Monto \$50.000
- Colocación de rampas para personas con movilidad reducida. Monto \$57.000
- Colocación de refugios peatonales en paradas de transporte público. Monto \$180.000
- Colocación de semáforos. Monto \$153.000
- Colocación de señalética. Monto \$60.000
- Campaña de prevención para situaciones de violencia de género. Monto \$18.000
- Campaña de prevención para situaciones de violencia de género. Monto \$30.000
- Campaña de prevención para situaciones de violencia de género. Monto \$36.000
- Campaña de prevención para situaciones de violencia de género. Monto \$30.000

Anexo 14: Boletín Municipal Cuentas Claras. Año 7, N° 12. Febrero 2012

(En http://www.moron.gov.ar/prensa/cuentas_claras.php)



Anexo 15: Asambleas en Centros de Jubilados, Escuelas, Clubes



Anexo 16: Proyectos ganadores del PP Morón (radio, talleres, plazas, eventos culturales)

